



ONPE

revista

ELECCIONES

Vol. 22, n° 25, enero-junio 2023

ISSN 1994-5272



OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

25

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
Universidad Nacional Autónoma de México
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. 22, n.º 25, enero-junio 2023

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:
INTEGRIDAD ELECTORAL

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:
Valeria Lozada Gallo
Correctium S.R.L.

Diseño y diagramación:
Doris Isabel García Núñez

Periodicidad: semestral

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 solo se proporciona como
información complementaria y no implica una posición
oficial de esa institución.

Todos los manuscritos remitidos a ELECCIONES
atravesarán por un proceso de evaluación por pares
(doble ciego).

revista
ELECCIONES

ISSN 1994-5272 ♦ e - ISSN 1995-6290

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

ICDS (2021): 3.80 ♦ SJIF (2021): 5.841 ♦ CIRC (2022): D

Vol. 22 n° 25, enero-junio 2023

EDITORIAL

EDITORIAL

Narda Carranza

7-16

ARTÍCULOS

Integridad electoral como igualdad política

Electoral integrity as political equality

Sarah Birch

19-46

Integridad electoral: desarrollos conceptuales
y desafíos metodológicos

Electoral integrity: Conceptual developments
and methodological challenges

Gabriela da Silva Tarouco

47-86

Confianza ciudadana y diseño de organismos electorales
en América Latina (2017-2020)

Citizen trust and electoral management bodies design
in Latin America (2017-2020)

Facundo Gabriel Galván

87-110

<p>Un análisis forense de los referendos presidenciales en Bolivia de 2008 y 2016 A forensic analysis of Bolivia's 2008 and 2016 Presidential Referenda <i>Francisco Cantú</i></p>	111-150
<p>Populismo, desinformación e integridad electoral en México Populism, disinformation, and electoral integrity in Mexico <i>Alejandro Monsiváis-Carrillo</i></p>	151-182
VARIA	
<p>El voto electrónico en México durante la pandemia Electronic voting in Mexico during the pandemic <i>Ninfa Elizabeth Hernández Trejo</i></p>	185-212
<p>El contagio electoral durante la pandemia de COVID-19. Elecciones subnacionales de 2020 en Uruguay Electoral contagion under the COVID-2019 pandemic. The 2020 subnational elections in Uruguay <i>José Raúl Rodríguez y Salvador Antonio Cardarello Iglesias</i></p>	213-252
NOTAS DE INVESTIGACIÓN	
<p>Fuerza Loretana: un examen del auge y caída de un partido político regional Fuerza Loretana: Study of the rise and fall of a regional political party <i>María Alejandra Chinchay Cáceres</i></p>	255-280
<p>Retratos de la exclusión: la baja representatividad de personas con discapacidad en las arenas políticas brasileñas Portraits of exclusion: Political underrepresentation of people with disabilities in Brazil <i>Gustavo Martins Piccolo</i></p>	281-312

ANÁLISIS SOBRE ELECCIONES

Tamaulipas 2023: entre la polarización y el abstencionismo
Tamaulipas 2023: Between polarization and abstentionism
Marcela Ávila-Eggleton 315-330

Una aproximación a la política subnacional a partir
de la Segunda Elección Regional 2022 en el Perú
An approach to subnational politics based
on the regional runoff 2022 in Peru
Pámela Cantuarias Ayo y Juan Manuel Ponte Torrel 331-352

Elecciones locales en Cuba: la abstención como protagonista
en la jornada electoral del 27 de noviembre de 2022
Local elections in Cuba: Abstention as the main
character on Election Day on November 27, 2022
Johanna Cilano Pelaez y Eloy Viera Cañive 353-368

CICLO DE ELECCIONES

Ciclo de elecciones de América Latina (enero-junio 2023)
Latin American election cycle (january-june 2023)
Narda Carranza 371-374

Editorial

INTEGRIDAD ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA

1. INTEGRIDAD ELECTORAL Y AMÉRICA LATINA

El concepto de integridad electoral se fundamenta en convenciones internacionales y normas globales que aplican a todos los países a lo largo del ciclo electoral. Sin embargo, existen conceptualizaciones alternativas que abordan el fraude electoral, la mala administración electoral o los valores y principios democráticos.¹ En términos generales, la integridad electoral busca proporcionar una comprensión unificada de diversos problemas relacionados con las elecciones.² En particular en los últimos diez años, la publicación de revistas y libros compilatorios sobre este tema ha permitido ordenar un campo de estudio amplio y rico, así como plantear agendas de investigación para abordar las distintas dimensiones de este concepto.

En “Challenges in Electoral Integrity” (2022), Pippa Norris —destacada académica en el campo de la integridad electoral y una de las responsables de la expansión y consolidación de su estudio a través de la iniciativa *Electoral Integrity Project*— enfatiza la importancia de monitorear la integridad electoral y desarrollar estrategias efectivas para fortalecer las elecciones democráticas. Estas preocupaciones son aún más relevantes en un contexto de erosión democrática y creciente poder de los Estados autoritarios.³ En este escenario, los desafíos a la integridad electoral son diversos y dependen del régimen político

1 Pippa Norris, “The New Research Agenda Studying Electoral Integrity”, *Electoral Studies* 32, n.º 4 (1 de diciembre de 2013): 563-75, <https://doi.org/f5mwrh>

2 Norris 2013.

3 Pippa Norris, “Challenges in Electoral Integrity”, en *Routledge Handbook of Election Law*, ed. David Schultz y Jurij Toplak (Abingdon: Routledge, 2022), <https://doi.org/kfxq>

del país, así como de la capacidad estatal.⁴ En este escenario, la necesidad de abordar estas preocupaciones y fortalecer la integridad electoral en América Latina se hace evidente. Además, este fortalecimiento requiere que los debates conceptuales, teóricos y metodológicos dentro de este campo de estudio tengan un enfoque que se adapte a las realidades y desafíos específicos de la región.

A pesar de la crucial importancia de la integridad electoral para la región, la literatura académica en castellano sobre este tema sigue siendo limitada. No obstante, existen estudios con valiosos aportes metodológicos y análisis comprensivos a partir de este concepto, como los de Martínez i Coma *et al.*⁵ y Nohlen.⁶ En cuanto a los estudios de caso, México ha sido objeto frecuente de investigaciones en este ámbito, como Méndez *et al.*,⁷ Méndez de Hoyos *et al.*⁸ y Monsiváis-Carrillo.⁹

En este sentido, el objetivo de este número de la *Revista Elecciones* es abordar estas cuestiones mediante la ampliación de los estudios sobre integridad electoral en la región. Esta edición contiene las primeras publicaciones en castellano —sobre este tema— de reconocidos/as académicos/as internacionales. Esto tiene la intención de fomentar una discusión a nivel conceptual y metodológico acerca de la integridad electoral y su estudio en América Latina, así como presentar estudios de caso elaborados por destacadas personas especialistas en la materia en la región.

A continuación, se expondrán los contenidos de este número, haciendo especial énfasis en los cinco artículos dedicados a la integridad electoral. Por último, se propondrá una agenda de investigación basada en estos aportes, específicamente diseñada para América Latina.

4 Holly Ann Garnett y Margarita Zavadsкая, eds., *Electoral Integrity and Political Regimes: Actors, Strategies and Consequences* (Abingdon; Nueva York: Routledge, 2017).

5 Ferran Martínez i Coma, Pippa Norris, y Richard W. Frank, “Integridad en las elecciones de América 2012-2014”, *América Latina Hoy* 70 (30 de agosto de 2015): 37-54, <https://doi.org/kfsj>

6 Dieter Nohlen, *Principio mayoritario, jurisdicción constitucional e integridad electoral* (Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016), <https://bit.ly/3qO78FP>

7 Irma Méndez, Ferrán Martínez, y Nicolás Loza, eds., *Integridad Electoral: México En Perspectiva Global*, 1ra ed. (Ciudad de México: FLACSO-México, 2019), <https://doi.org/kfx4>

8 Irma Méndez de Hoyos *et al.*, “Integridad electoral y órganos electorales subnacionales en México: el papel de la imparcialidad”, *Región y sociedad* 33 (23 de septiembre de 2021): e1485-e1485, <https://doi.org/kcb4>

9 Alejandro Monsiváis-Carrillo, “Integridad electoral, interés en la política y satisfacción con la democracia en México”, *Foro Internacional LXI*, n.º 4 (29 de septiembre de 2021): 881-924, <https://doi.org/kftr>

2. UNA MIRADA GENERAL A ESTE NÚMERO

Este número de la *Revista Elecciones* consta de cuatro secciones y presenta doce artículos. Estas secciones y artículos ofrecen una variedad de perspectivas y contribuciones en el campo de los estudios electorales.

La primera sección, Artículos, aborda el concepto de integridad electoral y propone estudios prioritarios para su análisis en América Latina, considerando los desafíos actuales para la legitimidad de las elecciones y la autonomía de los organismos electorales. En el siguiente apartado se detallará el contenido de estos artículos.

En la sección Varia se incluyen dos artículos que exploran los efectos de la pandemia de COVID-19 en las elecciones de México y Uruguay. En “El voto electrónico en México durante la pandemia”, Ninfa Hernández analiza la expansión del uso del voto electrónico presencial y no presencial a partir de 2020. Por su parte, en “El contagio electoral durante la pandemia de COVID-19. Elecciones subnacionales de 2020 en Uruguay” José Raúl Rodríguez y Salvador Antonio Cardarello examinan los efectos de la postergación de las elecciones en la competencia electoral. Estos estudios contribuyen a comprender el impacto de la pandemia en la gestión electoral y en las dinámicas político-electorales.

La sección Notas de investigación presenta el artículo “Fuerza Loretana: un examen del auge y caída de un partido político regional” de María Alejandra Chinchay Cáceres, quien investiga los factores asociados al éxito de una organización política subnacional a través de entrevistas a actores clave. Por otro lado, en “Retratos de la exclusión: la baja representatividad de personas con discapacidad en las arenas políticas brasileñas”, Gustavo Piccolo analiza la participación electoral de personas con discapacidad, así como los cargos de elección popular que ocupan.

En la sección Análisis sobre Elecciones, se presentan tres artículos. El primero, titulado “Tamaulipas 2023: entre la polarización y el abstencionismo” y escrito por Marcela Ávila-Eggleton, examina el Proceso Electoral Federal Extraordinario Tamaulipas 2023 (PEFET 2023), convocado tras la vacante dejada por el fallecimiento del senador Faustino López el 8 de octubre de 2022. Por otro lado, en “Una aproximación a la política subnacional a partir de la Segunda Elección Regional 2022 en el Perú”, Pámela Cantuarias y Manuel Ponte se centran en

las elecciones de gubernaturas y vicegubernaturas en las regiones donde ninguna organización política pasó la valla del 30 % de votos válidos en la primera elección. Por último, en el artículo “Elecciones locales en Cuba: la abstención como protagonista en la jornada electoral del 27 de noviembre de 2022”, redactado por Johanna Cilano y Eloy Viera, se analiza un proceso electoral no competitivo y poco transparente en Cuba, explorando sus características clave como el papel del partido único, las comisiones de candidatura y la ausencia de campañas electorales.

3. ARTÍCULOS SOBRE INTEGRIDAD ELECTORAL DE ESTA EDICIÓN

En esta edición se incluyen cinco artículos centrados en el tema de la integridad electoral. Dos de ellos abordan discusiones sobre el concepto de integridad electoral, uno examina su estudio en América Latina y los dos últimos se basan en estudios de caso aplicados en México y Bolivia. Esta diversidad de enfoques proporciona una base sólida para la discusión teórica y práctica acerca de este concepto. Aunque todos los artículos se basan en una literatura similar, sus reflexiones, enfoques empíricos y conclusiones son diversas, contribuyendo a la construcción de una agenda futura para el estudio de la integridad electoral en la región latinoamericana.

A continuación, se presenta un resumen de las cinco investigaciones que conforman la sección Artículos, ordenados primero en función de su temática y luego en orden alfabético según el apellido del investigador o investigadora principal.

En el primer estudio de esta edición, titulado “Integridad electoral como igualdad política”, Sarah Birch busca reconceptualizar la noción de integridad electoral en términos de igualdad política, así como examinar el desempeño de diversas instituciones electorales en relación con la igualdad en el ámbito electoral. Desde esta perspectiva, identifica áreas extensas de reforma que podrían contribuir a lograr una mayor igualdad en comparación con las prácticas electorales actuales. Estas áreas incluyen aspectos como el financiamiento de campañas, la delimitación electoral, el acceso a las cédulas de votación, la participación electoral, la logística electoral, la justicia electoral y la reforma electoral. La evidencia comparativa presentada en el artículo sugiere que, incluso en democracias consolidadas y de larga trayectoria, existe un margen considerable para mejorar la igualdad en el ámbito electoral. Además, se destaca a

América Latina como un espacio propicio para la innovación en el diseño de instituciones electorales que promuevan la igualdad.

Por su parte, el artículo “Integridad electoral: desarrollos conceptuales y desafíos metodológicos” de Gabriela Tarouco ofrece una visión detallada del desarrollo del concepto de integridad electoral y explora los desafíos metodológicos asociados con su medición. La autora resalta la estrecha relación entre la integridad electoral y el debate sobre las instituciones de gobernabilidad electoral, así como la importancia de involucrar a los actores políticos en los análisis. El artículo se centra en casos de América Latina para ilustrar las limitaciones de las medidas de integridad electoral basadas en datos de percepción. Se examinan tanto las encuestas aplicadas a personas expertas como a votantes, revelando percepciones divergentes cuyas implicancias deben ser consideradas tanto por investigadores/as como por las y los participantes de las encuestas.

El artículo de Facundo Galván, titulado “Confianza ciudadana y diseño de organismos electorales en América Latina (2017-2020)”, examina la relación entre el diseño institucional de los organismos electorales en América Latina y los niveles de confianza ciudadana en los procesos electorales. Utilizando datos del Latinobarómetro de 2017, 2018 y 2020, Galván profundiza en el estudio de estos factores en los países de la región. El trabajo compara el diseño de los organismos electorales en los tres países con mayor nivel de confianza ciudadana (Costa Rica, Uruguay y Colombia) con los tres países de menor nivel de confianza (El Salvador, Paraguay y Honduras). A través de este análisis, se pone a prueba la idea de una relación lineal entre el diseño institucional y la confianza ciudadana.

En el artículo “Un análisis forense de los referendos presidenciales de Bolivia de 2008 y 2016”, Francisco Cantú se enfoca en evaluar las anomalías en los resultados de la votación en los referendos de Bolivia antes y después de la implementación del sistema de registro biométrico de votantes. El análisis se centra en dos preocupaciones planteadas por observadores internacionales y partidos de oposición: los incrementos artificiales en el número de votos a favor del partido oficial y el aumento irregular en el padrón electoral. Este análisis forense contribuye a comprender cómo la implementación de tecnología puede influir en la integridad de los procesos electorales; además, brinda alcances sobre los desafíos y oportunidades asociados con la mejora de la transparencia y confiabilidad en las democracias en desarrollo.

Finalmente, en el artículo de Alejandro Monsiváis Carrillo, “Populismo, desinformación e integridad electoral en México”, se investiga la relación entre el populismo, la desinformación y la integridad electoral en el contexto mexicano. El gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) ha cuestionado los avances logrados en materia electoral a lo largo de más de dos décadas, acusando a las autoridades electorales de complicidad en fraudes electorales y argumentando que el costo de las elecciones es excesivo. En este sentido, el artículo sostiene que estos señalamientos forman parte de una estrategia populista por parte del Ejecutivo para transformar el sistema de gobernanza electoral. Este estudio contribuye a la comprensión de las estrategias utilizadas por líderes populistas que, bajo la premisa de defender la integridad electoral, impulsan reformas que en realidad socavan los principios democráticos. Asimismo, pone de relieve la trascendencia de abordar la desinformación y la polarización en el contexto electoral y destaca el caso de México como un ejemplo relevante para investigar estas dinámicas.

4. AGENDA DE INVESTIGACIÓN

Con el fin de generar un cuerpo de conocimiento que permita avanzar los estudios sobre integridad electoral en la región, este número ofrece temas relevantes para el análisis de la integridad electoral en América Latina, a la par que propone una agenda de investigación. A continuación, se presentan posibles temas de investigación futura derivados de este número.

4.1. ESTUDIOS SOBRE LA MEDICIÓN Y EXPLICACIÓN DE LA INTEGRIDAD ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA

- Variaciones entre los países de América Latina respecto a diferentes medidas de integridad electoral. Esto implica analizar los diversos niveles de integridad electoral en estos países después de implementar medidas similares o diferentes. Se pueden investigar factores políticos, económicos, culturales y sociales que puedan influir en la efectividad de las medidas de integridad en cada país.
- Además, se propone vincular estas investigaciones a propuestas de políticas que fomenten un mayor compromiso con la mejora de las prácticas electorales.

4.2. ESTUDIOS SOBRE LOS EFECTOS DE REFORMAS E INNOVACIONES EN DIFERENTES VARIABLES ASOCIADAS AL CONCEPTO DE INTEGRIDAD ELECTORAL

Se propone de manera no exhaustiva:

- Explorar diferentes propuestas y mecanismos para lograr un financiamiento más equitativo de las campañas políticas, como el financiamiento público directo condicionado.
- Analizar el impacto de cambios en la delimitación de distritos electorales en la representatividad y explorar enfoques más inclusivos e imparciales para este proceso.
- Investigar los obstáculos y desigualdades en el acceso a la cédula de sufragio, y analizar medidas para garantizar un trato igualitario y eliminar prácticas de clientelismo.
- Analizar los efectos de las reformas políticas en la integridad electoral. Se puede examinar cómo las reformas políticas pueden afectar la capacidad de las autoridades electorales para garantizar elecciones libres y limpias en diferentes países.
- Evaluar los efectos de la implementación de tecnologías de registro de votantes en la integridad electoral. Por ejemplo, se pueden explorar los cambios en la confianza electoral, la reducción de irregularidades y el impacto de la integridad electoral en la percepción pública.

4.3. ESTUDIOS PARA PROFUNDIZAR EN LA RELACIÓN ENTRE ACTORES POLÍTICOS Y ORGANISMOS ELECTORALES

Desde el reconocimiento de que las instituciones no son la única explicación de la integridad electoral, sino que esta depende también de los actores políticos, se propone de manera no exhaustiva:

- Explorar la relación entre la legitimidad electoral y la integridad electoral, así como las medidas que pueden implementarse para contrarrestar las amenazas contra ellas y fortalecerlas.

- Investigar las amenazas a la integridad electoral en contextos políticos populistas.
- Estudiar el papel de la desinformación política en la debilitación de la integridad electoral.

4.4. ANÁLISIS DE FORENSIA ELECTORAL Y EVALUACIÓN DE IRREGULARIDADES ELECTORALES

Examinar métodos y técnicas para detectar y evaluar irregularidades electorales, incluyendo el análisis forense de datos electorales y el uso de nuevas tecnologías para monitorear y verificar la integridad de los procesos electorales. Se propone de manera no exhaustiva:

- Investigar las condiciones políticas, sociales, económicas y culturales que pueden crear un entorno propicio para la aparición de irregularidades electorales en diversos contextos.
- Comparar las condiciones que podrían generar irregularidades electorales en diferentes países.

Investigar estos temas contribuirá a un mayor entendimiento de los desafíos y oportunidades para fortalecer la integridad electoral en América Latina. Además, un estudio más profundo sobre los aspectos relacionados con la integridad electoral ayudará a plantear recomendaciones de política y fomentar iniciativas concretas para afrontar los diversos desafíos que compartimos en un horizonte común. Tanto la comunidad académica como los organismos electorales tienen la responsabilidad de promover la investigación y la implementación de prácticas electorales que fomenten elecciones de calidad.

AGRADECIMIENTOS

En nombre de Piero Corvetto Salinas, director de la *Revista Elecciones*, me complace presentarles la edición n.º 25 titulada “Integridad Electoral”. Este número es el resultado de un trabajo colaborativo entre investigadoras e investigadores expertos en ciencia política y estudios electorales, quienes han aportado valiosas investigaciones sobre los procesos electorales en América Latina. Su dedicación y compromiso con la investigación han enriquecido enormemente el contenido de esta edición. Me gustaría expresar mi agradecimiento especial a los autores y autoras de los artículos incluidos en la sección principal de este número, cuyas contribuciones serán muy significativas para el estudio de la integridad electoral en nuestra región.

También quiero expresar mi agradecimiento al equipo de revisoras y revisores por su arduo trabajo y sus comentarios constructivos que contribuyeron a mejorar la calidad y rigurosidad de los artículos. Su experiencia y conocimientos fueron fundamentales para garantizar la calidad académica de esta publicación.

Además, quiero expresar mi gratitud al Comité Científico, en particular a la Dra. Flavia Freidenberg, cuyo apoyo y guía fueron clave. Del mismo modo, agradezco a las y los profesionales de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) involucrados en la revisión, publicación y difusión de la revista; su dedicación y esfuerzo incansable han sido fundamentales para hacer posible esta publicación.

Por último, pero no menos importante, quiero agradecer a nuestros/as lectores/as en América Latina y otras partes del mundo. Espero sinceramente que este número sea de su interés y contribuya al debate y la reflexión sobre temas cruciales para nuestras democracias.

Narda Carranza
Editora
Revista Elecciones

The page features two vertical decorative elements: a set of five light blue stripes on the left side and a set of five dark blue stripes on the right side, both running from the top to the bottom of the page. The background is a light beige, fibrous paper texture with small brown specks.

ARTÍCULOS



Integridad electoral como igualdad política

SARAH BIRCH

<sarah.birch@kcl.ac.uk>

Department of Political Economy, King's College London

Londres, Reino Unido

ORCID: 0000-0001-6457-1310

[Resumen] Este documento busca reconceptualizar la integridad electoral en términos de igualdad política y evaluar una serie de instituciones electorales en relación con la igualdad en el ámbito electoral. Sobre esta base, se sugieren extensas áreas de reforma que podrían lograr mayor igualdad en las prácticas electorales en siete áreas: financiamiento de campañas, delimitación distrital, acceso a las cédulas, participación electoral, logística electoral, justicia electoral, y reforma electoral. La evidencia comparativa sugiere que existe un amplio margen de mejora incluso en democracias de larga trayectoria y que América Latina es un espacio prometedor para la innovación en el diseño de instituciones electorales igualitarias.

[Palabras clave] Integridad electoral, igualdad política, instituciones electorales.

[Title] Electoral integrity as political equality

[Abstract] This paper seeks to reconceptualize electoral integrity in terms of political equality, and to assess a range of electoral institutions in relation to equality in the electoral sphere. On this basis, it makes suggestions for broad arenas of reform that might be designed to make electoral practices more egalitarian in seven areas: campaign finance, boundary delimitation, ballot access, electoral participation, polling operations, electoral justice and electoral reform. Comparative evidence suggests that there is considerable scope for improvement even in long-established democracies, and that Latin America is a promising venue for innovation in the design of egalitarian electoral institutions.

[Keywords] Electoral integrity, political equality, electoral institutions.

[Recibido] 07/03/23 y [Aceptado] 22/06/23

BIRCH, Sarah. 2023. "Integridad electoral como igualdad política". *Elecciones* (enero-junio), 22(25): 19-46. DOI: 10.53557/elecciones.2023.v22n25.01

El siglo XX fue una época de grandes avances en cuanto a la integridad electoral y la inclusión. Durante este período, casi todos los Estados del mundo adoptaron elecciones bajo sufragio universal para sus legislaturas nacionales, y en la mayoría de los Estados las elecciones comenzaron a ser administradas por entidades electorales nominalmente independientes. Sin embargo, los recientes eventos electorales en Turquía, Hungría, Brasil y Estados Unidos han ampliado el debate sobre el concepto de integridad electoral. Cuando se comienza a cuestionar la calidad de la conducta electoral en Estados que se consideraba cumplían con los estándares básicos de la democracia, se pone la atención sobre el aparato conceptual de las elecciones. Una característica destacada del concepto de integridad electoral es que generalmente se piensa en ella en términos de los procedimientos de la mayoría de los organismos involucrados en la realización, supervisión y estudio de las elecciones. Este artículo propone un enfoque complementario de la integridad electoral, entendida en términos de la norma democrática de igualdad política. En ese sentido, este estudio busca demostrar que al conceptualizar la integridad electoral en términos de igualdad política se amplía el marco para evaluar las instituciones electorales y las propuestas de reforma electoral.

1. INTRODUCCIÓN: CONCEPTO DE INTEGRIDAD ELECTORAL

La integridad electoral es un concepto que en gran medida se ha desarrollado a partir del derecho internacional y la práctica electoral. El concepto de “elecciones libres, justas y creíbles” es una norma procedimental que ha evolucionado a partir de principios establecidos en instrumentos legales internacionales ampliamente reconocidos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que comprometen a los Estados firmantes a celebrar elecciones mediante sufragio universal e igual, a través del voto secreto y con libre expresión. Estos conceptos han sido posteriormente interpretados y desarrollados por teóricos legales internacionales y organizaciones intergubernamentales involucradas en el desarrollo y supervisión de estándares democráticos internos, incluyendo las Naciones Unidas, la Unión Interparlamentaria, la Organización de los Estados Americanos, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa,

la Unión Africana, el Consejo de Europa, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, entre otros.¹

La base fundamental de estos estándares está compuesta por un pequeño número de compromisos vinculantes. Según la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948):

Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos[...] La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente.²

De manera similar, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976) establece que:

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: (a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; (b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.³

Las normas y conceptualizaciones de integridad electoral que se han superpuesto a este conjunto relativamente escueto de principios se interpretan generalmente como “buenas prácticas”; además, las y los académicos del derecho reconocen que los Estados tienen un margen considerable para determinar cómo lograr su cumplimiento, lo que Goodwin-Gill entiende como una “obligación de resultado” (GOODWIN-GILL 1994; ver también BEIGBEDER 1994; BJORN LUND 2004; BODA 2005). Más recientemente, las y los politólogos que estudian la integridad electoral y el comportamiento electoral han elaborado estándares para las elecciones, ampliamente utilizados por las y los académicos que trabajan en este campo (por ejemplo, BIRCH 2011; GARNETT Y ZAVADSKAYA 2018; NORRIS 2014).

1 Los documentos clave incluyen la “Declaración sobre los criterios para elecciones libres y justas” de la Unión Interparlamentaria; las “Normas electorales internacionales: directrices para revisar el marco legal de las elecciones” del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral; el “Documento de Copenhague” de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa y la “Carta Democrática Interamericana” de la Organización de los Estados Americanos.

2 Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 21.1, 10 de diciembre de 1948. <https://bit.ly/3UMRfJf>

3 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 25, 16 de diciembre de 1966. <https://bit.ly/3opeONU>

Una característica destacada de estos estándares es que establecen “procedimientos” que se consideran buenas prácticas electorales. Las y los politólogos empíricos vinculan los procedimientos característicos de las elecciones íntegras con aspectos de la teoría democrática, pero con niveles relativamente altos de generalización. Por ejemplo, Birch elabora una conceptualización de integridad electoral que se basa en procedimientos que reflejan el acceso inclusivo a las elecciones, el voto orientado a políticas y la suma efectiva de votos (BIRCH 2011). Por su parte, Norris (2014) fundamenta su comprensión de la integridad electoral en normas internacionales que rigen los procedimientos electorales, incluyendo las citadas anteriormente. Garnett y Zavadskaya (2018) señalan que esta comprensión de la integridad electoral abarca no solo lo que sucede el día de las elecciones, sino también una serie de procesos electorales que preceden a las votaciones (2018, 3). Sin embargo, los principios normativos de la democracia rara vez son evaluados de manera sistemática por las y los autores mencionados en relación con prácticas electorales específicas.

Las y los teóricos de la democracia, por su parte, reconocen desde hace tiempo que las elecciones democráticas buscan encarnar la igualdad política (por ejemplo, BEITZ 1989; CHRISTIANO 1996, 2012; DAHL 1989; PETTIT 2012; THOMPSON 2002; WILSON 2019). Sin embargo, al igual que las y los científicos políticos empíricos operan a un nivel elevado de generalización normativa, las y los teóricos de la democracia también tienden a operar a un nivel elevado de generalización procedimental. Las implicaciones institucionales específicas de las normas supuestamente encarnadas en las elecciones rara vez se detallan en profundidad por parte de las y los teóricos de la democracia. Por supuesto, hay excepciones en ciertas áreas de la práctica electoral, como las fórmulas de conversión de votos en escaños y el voto obligatorio, que han sido objeto de investigaciones extensas en teoría democrática (por ejemplo, BIRCH 2018; DUMMETT 1997; ELLIOTT 2017; ENGELEN 2007; GUINIER 1995; HILL 2006; LEVER 2010; REHFELD 2005; SAUNDERS 2020; THOMPSON 2002; YOUNG 2002). No obstante, se ha llevado a cabo un trabajo teórico más limitado sobre la mayoría de los demás procedimientos que forman parte de la infraestructura electoral. Esto incluye el registro de votantes y candidaturas, las campañas electorales y el financiamiento de campañas, los procesos electorales, la tabulación y el conteo de votos, y la resolución de disputas a través de instituciones de justicia electoral.

La literatura actual sobre elecciones se divide en dos cuerpos de trabajo que rara vez se relacionan entre sí: por un lado, los estándares procedimentales de buena práctica electoral reconocidos en la literatura práctica y científica empírica; y por otro lado, las evaluaciones de la teoría democrática sobre la amplia función democrática de las elecciones.

El objetivo de este artículo es unir estos dos cuerpos de trabajo al analizar una serie de procedimientos electorales específicos en términos de la norma democrática de igualdad política y, en particular, igualdad electoral, con base en que lograr la igualdad en el ámbito electoral es esencial para la plena realización de la integridad electoral. Al buscar reconceptualizar la integridad electoral en términos de igualdad electoral, mi principal argumento es que la igualdad política debe aplicarse a todos los procedimientos electorales en la medida de lo posible. Y si se logra la igualdad electoral, esto satisfará simultáneamente la mayoría de los criterios procedimentales asociados con las normas legales internacionales de integridad electoral, al mismo tiempo que vincula la integridad electoral de manera más estrecha con los fundamentos teóricos de la democracia. Esto podría parecer, a primera vista, un punto demasiado obvio, pero al examinarlo más de cerca, es claro que muchas democracias en todo el mundo practican elecciones que no otorgan a la ciudadanía igualdad de derechos en todas las áreas de la práctica electoral.

El proyecto delineado en este artículo se basa en reconocer la necesidad de enfrentar el desafío representado por las recientes amenazas a la democracia y en profundizar el carácter democrático de las prácticas electorales. En este sentido, mi análisis responde a los llamados de teóricas y teóricos de la democracia para ir más allá de las elecciones y emplear otros medios para aplicar la norma de igualdad política (por ejemplo, ABIZADEH 2021; LANDEMORE 2020). Si bien no cuestiono el valor de las instituciones democráticas no electorales encargadas de la toma de decisiones, buscaré demostrar que también se puede hacer mucho para lograr que las propias elecciones sean más democráticas, en el sentido de que reflejen mejor la norma de igualdad política.

Ciertamente, existe margen para mejorar la igualdad y la inclusión en los procesos posteriores al día de las elecciones, como la resolución de disputas. Sin embargo, la mayoría de las reformas que se considerarán a continuación se relacionan con aspectos del proceso electoral que tienen lugar antes del día de

las elecciones. Como señala H el ene Landemore (2020) en un destacado volumen reciente: “El gobierno popular requiere que las personas participen no solo en el momento de votar, sino también ‘en el proceso que conduce a ello’, especial y crucialmente en las deliberaciones a través de las cuales se establece una agenda y se debaten opciones y argumentos” (2020, 6; énfasis del original [traducción de la editora]).

Iré más allá y argumentaré que las y los ciudadanos también podrían participar de manera más activa e igualitaria en las candidaturas y la votación para realizar lo que Emilee Chapman (2022) llama la ‘igualdad creativa’ del electorado como cocreador de la democracia.

Antes de continuar, es necesario establecer las suposiciones de trabajo detrás de este proyecto. En primer lugar, asumo que la ciudadanía es el sujeto principal de las elecciones. Mi afirmación es que toda la ciudadanía deber a tener igualdad de derechos en relación con las elecciones (incluidos los derechos de candidatura), pero que este derecho a un trato igualitario no necesariamente deber a aplicarse a entidades colectivas —como partidos u otras agrupaciones políticas— en las que tiene más sentido asignar derechos electorales en proporción a la participación de la ciudadanía representada.

En segundo lugar, reconozco que las y los ciudadanos tienen igualdad tanto en derechos como en deberes en el ámbito electoral. Los deberes son una consecuencia de los derechos, y es razonable esperar que la ciudadanía tenga la responsabilidad de participar activamente en los procesos electorales, dado que las elecciones son un elemento central de las instituciones políticas que otorgan y mantienen la igualdad democrática para todas y todos, además de representar la agencia colectiva (CHAPMAN 2022).

En tercer lugar, entiendo que la igualdad política implica tanto la igual consideración —o capacidad de respuesta— a los intereses de las y los ciudadanos (DAHL 1989; CHRISTIANO 1996; WILLIAMS 1998), como la igual oportunidad de la ciudadanía para influir en los resultados políticos (BRIGHOUSE 1996; COHEN, 2001; RAWLS 1971; PETTIT 2012). Las demandas que esto plantea sobre los marcos institucionales existentes en la realidad dependen de los desafíos de igualdad relevantes en cualquier momento y jurisdicción particular (teniendo en cuenta que las igualdades políticas se extienden mucho más allá

del ámbito electoral). En relación con las elecciones, los factores demográficos como el género, la edad y el estatus socioeconómico estarán vinculados a desigualdades en algunos contextos; mientras que en otros, las desigualdades pueden referirse a entidades políticas más específicas, como regiones o grupos étnicos con relevancia política. Las y los políticos profesionales deberán trabajar con la ciudadanía a través del proceso político para formular soluciones adecuadas a las condiciones de cada Estado.

Finalmente, la discusión desarrollada aquí se centra en la conceptualización en lugar del diseño institucional práctico. El análisis no busca establecer un conjunto específico de procedimientos que encarnen de manera perfecta y exclusiva la norma de igualdad política. Más bien, intenta esbozar un marco dentro del cual se pueda considerar la igualdad cuando los entes encargados de la reforma electoral trabajen en contextos históricos y geográficos específicos para mejorar sus instituciones electorales. Cada país tiene sus propias tradiciones institucionales y comprensiones de las elecciones, que dan forma a la gama de cambios procedimentales considerados viables. En algunas culturas políticas, abordar desigualdades electorales particularmente relevantes podría implicar formas de discriminación positiva, mientras que en otros contextos culturales, la amenaza que esto representa para la igualdad de derechos liberales podría parecer demasiado grande. En este sentido, sería fútil e inapropiado prescribir un corsé procedimental que se considere adecuado para todos los contextos. Las soluciones institucionales específicas y los juicios sobre los compromisos deben ser trabajados a través de los procesos políticos de cada entidad política. En cambio, propongo enfoques amplios junto con una serie de opciones y consideraciones potenciales que podrían ser útiles para reflexionar sobre el diseño institucional electoral.

En la siguiente sección examino siete ámbitos institucionales en los que las reformas podrían potencialmente ser desarrolladas con el objetivo de mejorar la igualdad electoral. Estos ámbitos abarcan el ciclo electoral y, en cada caso, la discusión busca señalar los desafíos de igualdad en ese dominio específico antes de esbozar posibles áreas en las que se podrían diseñar propuestas de reforma que mejoren la igualdad según las condiciones y normas locales.

2. ÁMBITOS DE REFORMA POTENCIAL

Las elecciones son ejercicios logísticos complejos que involucran una amplia gama de procedimientos semidiscretos. Además de las funciones específicas de las elecciones, las actividades electorales a menudo dependen de otras ramas del Estado, como los tribunales, los servicios de seguridad y las autoridades locales. La igualdad política es más vulnerable en algunos de estos ámbitos que en otros; por eso, esta discusión se centrará en aspectos de los procesos democráticos en los que la igualdad política es insuficiente o precaria en muchos sistemas políticos. Estos aspectos incluyen el financiamiento de campañas, la delimitación electoral, el acceso a cédulas de votación, la participación electoral, la logística de la votación, la justicia electoral y el proceso de aprobación o revisión de legislación relacionada con las elecciones. El objetivo de esta sección es describir las formas en las que a menudo surgen desigualdades y las características que adquieren, antes de esbozar posibles medios para abordar estas desigualdades. No pretendo abordar todas las desigualdades que puedan surgir en las elecciones (lo cual sería una tarea insuperable), sino más bien vincular el principio de igualdad electoral a discusiones que con mayor frecuencia se han enmarcado en términos de comprensiones procedimentales de integridad electoral y buenas prácticas electorales. El referente institucional de esta discusión es, en algunos casos, el organismo encargado de la gestión electoral de un país (que puede o no estar constitucionalizado), mientras que en otros casos también se extiende a otras estructuras institucionales relevantes para las elecciones, como el sistema legal, el proceso legislativo, el marco legal que rige a los partidos políticos, entre otros.

2.1 FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS

En todo el mundo democrático, el papel nefasto del dinero en la política es un fenómeno ampliamente lamentado pero rara vez abordado con firmeza. La mayoría de las democracias contemporáneas tienen sistemas capitalistas que permiten la desigualdad económica que —en teoría— se atenúa mediante la igualdad en el ámbito político. Sin embargo, las desigualdades económicas se filtran en la política a través de donaciones a campañas electorales, a las que algunas partes de la ciudadanía pueden contribuir mucho más que otras. Las desigualdades políticas generadas por la capacidad diferencial para contribuir al financiamiento de campañas se han reconocido desde hace tiempo como problemáticas. Las y los teóricos democráticos han propuesto una serie de

remedios, que incluyen la dependencia exclusiva del financiamiento público de los partidos políticos entendidos como servicios públicos (BIRCH 2022; VAN BIEZEN 2004), o sistemas en los que la capacidad de cada ciudadana o ciudadano para financiar campañas electorales se iguala mediante vales financiados con dinero público del mismo valor de lo que cada ciudadano o ciudadana pueda donar al partido o candidatura de su elección (ACKERMAN 1993; CAGÉ 2018; CHRISTIANO 1996; LESSIG 2015; SUNSTEIN 1997). Estos mecanismos asegurarían que los partidos y candidaturas continúen recibiendo los fondos suficientes para difundir sus propuestas políticas y plataformas, aunque quizás no tantos fondos como se utilizan actualmente en muchos contextos, como para publicidad negativa y compra de votos.⁴ En la medida en que la compra de votos y el clientelismo son problemas importantes en muchos contextos (por ejemplo, AUYERO 2000; CALVO Y MURILLO 2019; GONZÁLEZ OCANTOS *ET AL.* 2014; MARES Y YOUNG 2019; MELÉNDEZ 2014; MUÑOZ 2019; STOKES *ET AL.* 2013), un mayor control sobre el financiamiento de los partidos políticos podría tener la ventaja adicional de alterar la base sobre la cual las y los votantes eligen opciones en la cédula, al alentarlos a participar en una votación orientada a las políticas en lugar de votar por el partido que les ofrece más dinero.

Al mismo tiempo, las reformas de este tipo también reflejarían el principio de igualdad política, ya que cada ciudadano/a tendría una contribución financiera igual en las campañas electorales, lo que ayudaría a garantizar la igualdad de las y los votantes como cocreadores de la democracia. Igualar la capacidad de contribuir al financiamiento de campañas reduciría las desigualdades que surgen en al menos siete aspectos de la política democrática: (a) eliminaría el incentivo de los partidos para adoptar posiciones políticas con el fin de atraer donaciones de personas ricas; (b) eliminaría los incentivos para que las y los representantes electos planteen cuestiones en las legislaturas y voten de cierta manera en proyectos de ley para atraer donaciones; (c) limitaría el acceso privilegiado de las y los donantes ricos a ministras y ministros del gobierno y otros miembros del Poder Ejecutivo; (d) eliminaría las barreras para postularse a elecciones para la ciudadanía común; (e) reduciría la capacidad diferencial (basada en los ingresos) de los partidos para movilizar a las y los votantes para

⁴ Cualquier sistema efectivo de financiamiento público debe ir acompañado de medios efectivos para auditar el gasto y sancionar las infracciones a las regulaciones de financiamiento de campañas (CHANAMÉ *ET AL.* 2017; SANTANO 2022).

que acudan a las urnas; (f) mitigaría la capacidad diferencial de los partidos para persuadir a las y los votantes con sus puntos de vista; y (g) reduciría la capacidad de donantes ricos con opiniones extremas de legitimar posiciones políticas marginales (BIRCH 2022; CAGÉ 2018; LESSIG 2015).

Algunas democracias limitan las donaciones privadas a campañas a sumas relativamente modestas. De acuerdo con el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), Estonia limita las donaciones a € 1200 y Bélgica, a € 2000 (IDEA INTERNACIONAL 2018). No obstante, incluso estas sumas crean barreras sustanciales para lograr una verdadera igualdad en el financiamiento de campañas, ya que la ciudadanía con recursos limitados solo puede permitirse donaciones extremadamente pequeñas (si es que puede hacerlas). Hasta ahora, ninguna democracia ha logrado un financiamiento de campañas verdaderamente equitativo y las desigualdades en este ámbito son, sin duda, la mancha más grande en la afirmación de la democracia de encarnar principios igualitarios. La forma más efectiva de lograr un financiamiento de campañas más equitativo variará de un país a otro, pero este es un ámbito donde la desigualdad política a menudo es más pronunciada.

2.2 DELIMITACIÓN ELECTORAL

La división de un territorio en distritos electorales (circunscripciones) es un proceso que tiene consecuencias políticas mucho más significativas en algunos países que en otros. La mayoría de las democracias en el mundo tienen sistemas de representación proporcional en distritos plurinominales,⁵ donde a menudo se utilizan las divisiones administrativas existentes como límites electorales. En estos contextos, la delimitación rara vez es motivo de controversia política importante, siempre y cuando los distritos tengan un número relativamente alto de escaños o se utilice un sistema de compensación de escaños para garantizar la proporcionalidad en la cámara en su conjunto. Sin embargo, en los sistemas electorales basados en distritos uninominales o aquellos con una baja magnitud distrital, la delineación de los límites distritales puede tener consecuencias

5 Según el informe de la base de datos de sistemas electorales de IDEA Internacional, hasta el 2023 el 54.1 % de los países utilizan sistemas electorales de representación proporcional o sistemas mixtos para elegir la cámara baja o única de sus legislaturas nacionales. Para más información, ver: <https://bit.ly/3osZujs>

importantes para la representatividad. Dos peligros conocidos son el desequilibrio en la asignación de escaños y el *gerrymandering* (demarcación sesgada de distritos electorales), en las que el proceso de delimitación puede estar —y a menudo está— políticamente sesgado (COX Y KATZ 2002; HANDLEY Y GROFMAN 2008; KATZ 1997). Por esta razón, es relevante considerar si el proceso de delimitación podría sufrir de desigualdad y en qué sentido.

Ciertamente, no se espera que cada ciudadano o ciudadana tenga una influencia perceptiblemente igual en el proceso de delimitación distrital, como se esperaría que tuviera su voto o su rol en la asignación de financiamiento de campañas a través de un sistema de vales descrito anteriormente. Sin embargo, en muchos contextos, la delimitación está excesivamente dominada por los partidos políticos, y a la ciudadanía común se le ofrece una oportunidad limitada para ser consultada o hacer comentarios de manera sustancialmente significativa sobre los cambios propuestos. Estados Unidos es quizás el caso más conocido de delimitación politizada, en el que los dos principales partidos políticos a menudo colaboran para dividir el territorio de manera que reduzca la competencia política (COX Y KATZ 2002; THOMPSON 2002). No obstante, existen muchos ejemplos de procedimientos de revisión de límites más inclusivos, como el sistema utilizado en el Reino Unido, donde las comisiones independientes proponen revisiones de las circunscripciones electorales después de procesos prolongados de consulta pública (ROSSITER *ET AL.* 2009), y Australia, donde la Comisión electoral australiana (Australian Electoral Commission, AEC) supervisa un proceso similar (LÓPEZ-PINTOR 2000: 148). De hecho, las comisiones independientes de delimitación electoral están a cargo de la revisión de límites en el 46 % de los Estados (RED DE CONOCIMIENTOS ELECTORALES ACE s. f), incluyendo la mayoría de las democracias (LÓPEZ-PINTOR 2000, 80; IDEA INTERNACIONAL 2014, 78). Sin embargo, aún existen casos destacados en los que este proceso permanece bajo control político (por ejemplo, Brasil, Colombia, Suecia y Estados Unidos) y, por lo tanto, es vulnerable a la manipulación partidista. La delimitación es un proceso técnico que requiere experiencia especializada para llevarlo a cabo de manera imparcial y efectiva. Al mismo tiempo, es un ámbito del derecho electoral en el que muchos países se beneficiarían de mayores disposiciones para las consultas populares.

2.3 ACCESO A LA CÉDULA ELECTORAL

Probablemente sea seguro asumir que la gran mayoría de la ciudadanía nunca ha considerado seriamente postular a un cargo público. No obstante, si decidieran hacerlo, se esperaría que se les otorgue un trato igualitario frente a las y los postulantes “activos”, así como se les conceden derechos iguales como electores/as “pasivos”. Sin embargo, en muchos contextos, las y los ciudadanos enfrentan obstáculos diferenciados para acceder a la cédula electoral dependiendo de sus relaciones con los partidos políticos. Además de las barreras financieras mencionadas anteriormente, muchos partidos operan sistemas de clientelismo mediante los cuales se otorga acceso a la cédula a sus miembros en función de lealtades, vínculos familiares u otros factores no relacionados con la capacidad política. Aunque la democracia intrapartidaria ha aumentado recientemente en algunas regiones del mundo, especialmente en América Latina (FREIDENBERG Y DOŠEK 2016, 48-50), sigue siendo común en muchos países que las y los líderes de los partidos ejerzan un considerable poder discrecional sobre el acceso a la cédula electoral. En este ámbito, los sistemas electorales de distrito uninominal podrían ser más equitativos en general, ya que las reglas que rigen qué opciones aparecen en la cédula tienden a centrarse en la candidatura en lugar del partido.

En muchos sistemas de representación proporcional (pero no en todos), solo los partidos políticos registrados tienen el derecho legal de presentar candidaturas para las elecciones. Además, las reglas que rigen las actividades internas de los partidos a menudo están débilmente reguladas, lo que puede crear obstáculos para las y los ciudadanos aspirantes a candidaturas en diversos aspectos de la organización y la política intrapartidaria. Por lo tanto, sería más democrático e igualitario otorgar el derecho a toda la ciudadanía de contender en las elecciones. Garantizar el derecho a postularse para un cargo no solo aumentaría la inclusión sino que, como argumentan Mráz y Lever (2022), también mejoraría la agencia ciudadana y las opciones electorales. Para filtrar candidaturas frívolas, las autoridades electorales pueden establecer requisitos que exijan a las y los candidatos aspirantes demostrar seriedad de intención, sin impedir que participen en las elecciones debido a la falta de fondos. El mecanismo más común es un umbral no monetario, como la recopilación de varios cientos y varios miles de firmas para obtener acceso a la cédula, como ocurre en

países como Brasil, Alemania, Italia y Noruega (RED DE CONOCIMIENTOS ELECTORALES ACE S.F).

Abrir la contienda electoral a toda la ciudadanía también es un medio para garantizar un sistema político de partidos flexible y prevenir la fosilización del sistema de partidos. Si una candidatura independiente obtiene suficiente apoyo electoral, podría proporcionar la base para la formación de un nuevo partido político que potencialmente pueda romper el sistema de partidos en elecciones posteriores. Existe una tendencia hacia la introducción de la votación con listas abiertas en los últimos años en muchos sistemas de representación proporcional, incluidos Brasil, Colombia, Ecuador y Perú, ya que se considera que dar a la ciudadanía la opción de seleccionar candidaturas en las listas aumenta la legitimidad de las elecciones (FREIDENBERG Y DOŠEK 2016, 45-46); así, permitir candidaturas independientes es una extensión natural de esta tendencia. Según la base de datos de la Red de conocimientos electorales ACE (s. f.), el 54 % de los países permiten candidaturas independientes en elecciones presidenciales y el 7.4 %, en elecciones parlamentarias. Sin embargo, esta práctica no es universal, y varios Estados —incluidos Argentina, Bolivia, Brasil, Perú, Sudáfrica, Suecia y Uruguay— aún exigen que las candidaturas sean nominadas por partidos políticos.

2.4 PARTICIPACIÓN ELECTORAL

La votación en elecciones públicas es el medio institucional a través del cual el mayor número de ciudadanos y ciudadanas en la mayoría de las democracias contemporáneas se involucran en la política democrática. Al mismo tiempo, la votación es más inclusiva en algunos contextos que en otros. Si las elecciones se consideran un censo político, entonces está claro que la democracia es mejor con una participación universal o casi universal. Solo si todas las personas votan tendremos una imagen precisa de lo que la gente quiere, incluso si su deseo es elegir una de las candidaturas que se encuentran en la cédula.

Ordenar una participación electoral inclusiva produce resultados más representativos e igualitarios desde un punto de vista epistémico (BIRCH 2018; ENGELEN 2007; HILL 2006; LIJPHART 1997). En los países donde la participación electoral es voluntaria, ciertos sectores del electorado tienden a ser menos propensos a participar que otros. Por ejemplo, en muchas de las

democracias consolidadas del norte global, las personas jóvenes son menos propensas que sus contrapartes mayores a votar. Cuando surgen estas diferencias sistemáticas en la participación electoral, se genera un círculo vicioso en el cual la clase política tiene menos incentivos para atender los intereses y preferencias de los grupos que votan con menor frecuencia, y estos grupos perciben que no tiene mucho sentido votar porque las y los políticos tienden a no estar sintonizados con los intereses de personas como ellos (BIRCH 2018; HILL 2006). En esos grupos, una persona promedio con conciencia cívica puede creer en las elecciones y querer ser representada, pero ve la votación como un gesto inútil, ya que no hay forma de asegurarse de que otras personas con ideas similares hagan lo mismo. La consecuencia es un problema de acción colectiva que generalmente solo se puede superar eficazmente mediante la exigencia de la participación electoral. La asistencia obligatoria a las urnas (a menudo denominada “votación obligatoria”, aunque en estos sistemas rara vez se requiere que las y los votantes emitan votos válidos) se puede entender como un mecanismo de coordinación eficiente —o de compromiso previo— a través del cual la población votante puede actuar en conjunto para superar las consecuencias negativas de la abstención por parte de los grupos subrepresentados (BIRCH 2018; CHAPMAN 2019; ELLIOTT 2017; HILL 2006).

Aproximadamente una cuarta parte de todas las democracias exigen la participación electoral obligatoria (BIRCH 2009), incluyendo a la mayoría de las políticas de América Latina. Los estudios han encontrado que los países con participación obligatoria tienden a tener una mayor igualdad económica, niveles más bajos de corrupción y mayores niveles de satisfacción con la democracia en comparación con aquellos donde la votación es voluntaria, una vez que se tienen en cuenta otros factores (BIRCH 2009; CHONG Y OLIVERA 2008). Aprovechar el deber democrático al incluir a toda la ciudadanía en la votación permite que las elecciones sean más igualitarias y también cumple con otros objetivos deseables.

2.5 LOGÍSTICA ELECTORAL

La organización y gestión de los centros de votación y el conteo de votos suelen estar bajo la responsabilidad de los organismos de administración electoral (EMB, por sus siglas en inglés), ya sean entidades independientes, como ocurre en la mayoría de las democracias, o departamentos dentro de ministerios. Se

requiere experiencia profesional para organizar un ejercicio logístico de gran envergadura como las operaciones del día de votación; en ese sentido, es inconcebible y poco deseable que toda la ciudadanía tenga la misma participación en esta actividad. Sin embargo, los centros de votación también requieren una gran fuerza laboral con habilidades específicas para el día de las elecciones, incluyendo a trabajadores/as electorales y personas encargadas del conteo de votos. Esto hace que el día de las elecciones sea una oportunidad para involucrar a la ciudadanía en el proceso electoral, como medio para ejercer el deber cívico y aumentar la conciencia ciudadana sobre las instituciones electorales.

En la práctica, muchos países destinan funcionarios/as públicos o del gobierno local para trabajar en los centros de votación el día de las elecciones. En otros sistemas, los partidos políticos proporcionan personal para llevar a cabo algunas o todas estas funciones. Otra práctica común es contratar (o reclutar de manera voluntaria) trabajadores/as a corto plazo para realizar tareas básicas. Un sistema alternativo —y posiblemente más inclusivo— es movilizar la fuerza laboral requerida a través de un sorteo ciudadano.⁶ Por ejemplo, en España se asigna personal a los centros de votación entre las y los votantes registrados seleccionados por sorteo y se les paga por día (LÓPEZ-PINTOR 2000, 177-8), lo que aumenta la participación de las y los ciudadanos que cumplen la función de trabajadores electorales (JURADO 2021). Otros países como Perú, Bolivia, Ecuador y Paraguay también seleccionan trabajadores electorales por sorteo entre el electorado. En ese sentido, reclutar trabajadores electorales entre las y los electores a través de un sorteo exige un poco más a la población que otros métodos y, al igual que con todos los métodos de reclutamiento de trabajadores electorales, requiere de una capacitación adecuada (ATKESON Y SAUNDERS 2007; CLAASSEN *ET AL.* 2008; HALL *ET AL.* 2007). Este enfoque se basa en un principio de selección aleatoria similar al utilizado para componer jurados en juicios penales en muchos Estados, especialmente aquellos con tradiciones judiciales de derecho consuetudinario. Además de involucrar a la ciudadanía en el proceso electoral de manera equitativa, el reclutamiento

6 La elección popular de las y los trabajadores electorales también es teóricamente posible. En Uruguay, las y los funcionarios electorales a nivel de distrito se eligen mediante votación popular (LÓPEZ 2000, 161). Sin embargo, elegir a todas y todos los funcionarios a nivel de mesa de votación sería sin duda excesivamente complicado y también resultaría en un proceso de retorno infinito, ya que no está claro cómo se seleccionarían a las y los trabajadores electorales encargados de supervisar la elección de las y los trabajadores electorales.

de trabajadores electorales entre el electorado, tiene el potencial de educar a las y los votantes (y a aquellos en sus círculos sociales inmediatos con quienes compartan sus experiencias) sobre cómo funcionan las elecciones, y también de aumentar la confianza en el proceso electoral. Si la ciudadanía participa en la organización de las elecciones, es de esperar que se sientan parte del proceso, lo que podría ayudar a que sean menos propensos a aplicar evaluaciones excesivamente críticas sobre la integridad electoral. Además, la selección aleatoria de trabajadores electorales dentro la población local generaría un personal electoral que, en promedio, sería colectivamente similar a las y los votantes de los centros de votación. Esto también podría aumentar la confianza del electorado en el proceso electoral, dado que, en jurisdicciones con trabajadores/as electorales profesionales, quienes asumen este trabajo por lo general no representan a la población local (CLARK Y JAMES 2017; HALL *ET AL.* 2007).⁷

2.6 JUSTICIA ELECTORAL

La justicia electoral es otro ámbito que requiere experiencia para muchas funciones. Sin duda, las y los especialistas legales son las personas más capacitadas para resolver la mayoría de las disputas y quejas relacionadas con los procesos electorales, que a menudo involucra la aplicación de normas complejas y la interpretación de textos legales. Sin embargo, los sistemas de justicia electoral también brindan oportunidades potencialmente importantes para que la ciudadanía ejerza sus derechos electorales y aumente su participación en los procesos electorales (OJESTO 2021). Muchos sistemas actuales de justicia electoral están lejos de cumplir con los estándares que se esperarían de un sistema legal imparcial, ya que a menudo existen grandes obstáculos para presentar y hacer seguimiento de quejas y reclamos por irregularidades. Hacer que los sistemas de justicia electoral sean más inclusivos es, por lo tanto, un campo prometedor de reforma electoral igualitaria.

No es raro en las democracias contemporáneas que solo las candidatas, los candidatos y los partidos tengan derecho a presentar quejas formales por infracciones a la ley electoral, mientras que las y los votantes comunes no acceden a este derecho. Según IDEA Internacional, menos del 47 % de los Estados

7 Clarke y James (2017) reportaron que las y los trabajadores electorales británicos expresan mayor satisfacción con el proceso democrático que la población en general. No obstante, también se observa que, en promedio, estos trabajadores/as son de mayor edad y tienen un nivel educativo más alto que la población a la que sirven. Cabe señalar que los autores no demuestran de manera concluyente el impacto causal del trabajo electoral en la satisfacción democrática.

permiten que cualquier persona votante pueda presentar una queja, lo que plantea serias dudas sobre la imparcialidad de los sistemas de resolución de disputas electorales en el 53 % restante de los países (SOLIJONOV 2016, 20). Además, aproximadamente una cuarta parte de todos los Estados cobran una tarifa o exigen un depósito que deben pagar las o los demandantes, lo que representa otro elemento de exclusión (SOLIJONOV 2016). Algunos podrían argumentar que abrir el derecho ciudadano a presentar peticiones contra irregularidades en las elecciones resultaría en una avalancha inmanejable de quejas. Sin embargo, hay pocas pruebas de que los Estados que admiten quejas de cualquier votante hayan experimentado mayor volumen de casos problemáticos. Además, la importancia de los procesos y resultados electorales para la democracia y la sociedad en su conjunto parecería ser suficiente para justificar la asignación de los recursos necesarios para que los sistemas de justicia electoral investiguen las quejas de las y los votantes. Un enfoque igualitario sería, por lo tanto, otorgar a cualquier persona registrada para votar el derecho de presentar una petición para remediar las irregularidades en una elección.

2.7 REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL

Uno de los principios fundamentales de la vida pública es mantener una distinción entre los deberes públicos y los intereses privados, y evitar los conflictos de interés es el corazón de la teoría política y las cuentas prominentes de la ética pública (por ejemplo, HAMPSHIRE 1978; PHILP 2007; THOMPSON 1987). Lo mismo ocurre en el ámbito de la gestión electoral, donde se ha establecido una norma de que quienes supervisan y llevan a cabo las elecciones deben evitar los conflictos de interés entre su función profesional y sus intereses personales y/o partidistas (IDEA INTERNACIONAL 2014, 86). No obstante, cuando se trata de la reforma electoral, este principio se infringe rutinariamente, ya que el control legislativo sobre la arquitectura legal que rige las elecciones legislativas representa un claro conflicto de interés. El diseño y la revisión de la legislación electoral son aquellos en los que las personas sujetas a las reglas son precisamente las mismas personas que las elaboran. Por lo tanto, no es sorprendente que el interés propio partidista se haya encontrado como un importante determinante en la elección del sistema electoral (DUNLEAVY Y MARGETTS 1995; REMMER 2008; RENWICK 2010).

Hay un amplio margen para abordar este conflicto de interés mediante la exigencia de una mayor participación popular en la reforma electoral. López-Pintor (2000) coincide en que “la legislación electoral por consenso debe considerarse una herramienta importante para la reconciliación nacional y la construcción de la democracia” (2000, 124). Esto se logra a veces a través de referéndums (como en Ecuador, Uruguay y Panamá), y ocasionalmente mediante el establecimiento de asambleas ciudadanas cuya tarea es debatir propuestas de reforma electoral, como se practicó en varias provincias canadienses (aunque con pocos resultados concretos) (LEDUC 2009). También han habido debates de mesa redonda con múltiples partes interesadas sobre la reforma electoral, como los que tuvieron lugar en varios países poscomunistas de Europa del Este en 1989 y 1990 (ELSTER 1993) y la Comisión de reforma multipartidaria de Senegal en 1992 (LÓPEZ-PINTOR 2000, 187-88). Sin embargo, la participación ciudadana de este tipo suele ser improvisada y a discreción de las y los representantes electos cuyos cargos rigen el sistema electoral. Panamá representa una excepción parcial a esta regla general. Desde la transición a la democracia en la década de 1990, en Panamá se ha adoptado un enfoque de consenso respecto a las instituciones electorales, supervisado por el Tribunal Electoral y la Comisión Nacional de Reformas Electorales. El resultado ha sido un mayor grado de legitimidad de las instituciones electorales tanto entre la ciudadanía como entre la élite política (BROWN ARAÚZ 2017). Pero incluso en Panamá, las decisiones sobre la reforma electoral recaen en última instancia en las y los legisladores.

Un enfoque aún más democrático e inclusivo sería exigir la participación ciudadana tanto en la selección de propuestas de diseño del sistema electoral (a través de una asamblea ciudadana u otro sistema similar) como en la realización de referéndums obligatorios sobre las propuestas resultantes. Un sistema así contribuiría en gran medida a eliminar el sesgo político inherente a los enfoques actuales de reforma electoral, en los que quienes son elegidos/as casi siempre desempeñan el papel más importante. Establecer medios de revisión de las leyes electorales que eviten tales conflictos de interés debería ser una prioridad para las democracias, y esta medida podría facilitar la adopción de otras propuestas de reforma electoral igualitaria, como las discutidas anteriormente.

3. CONCLUSIONES

En general, se considera que las elecciones son instituciones cuya función es encarnar la igualdad entre las y los ciudadanos. No obstante, la desigualdad política es generalizada en los marcos institucionales electorales democráticos existentes, ya que dichos sistemas suelen centrarse en garantizar derechos de voto iguales y prestan mucha menos atención a la igualdad en otros aspectos de los procedimientos electorales. Esto es cierto incluso en las llamadas “democracias consolidadas”, que por esta razón no logran alcanzar una auténtica integridad electoral. Durante varias décadas después del advenimiento de la “tercera ola” de democratización (HUNTINGTON 1991), existió cierta complacencia en muchos ámbitos respecto a las instituciones electorales. A menudo se asumía que si las nuevas democracias podían elevar sus estándares electorales a los de las democracias consolidadas, se habría logrado la tarea de la democratización. El reciente desafío del retroceso democrático en muchas partes del mundo ha llevado a muchas personas a replantearse la adecuación de las instituciones electorales, incluso en las democracias más consolidadas. Por lo tanto, en la actualidad existe la oportunidad de examinar con seriedad cómo se llevan a cabo las elecciones en los países de todo el mundo, e intentar encontrar formas de hacerlas más democráticas. Un logro de este tipo servirá para mejorar la integridad de las elecciones al garantizar que cumplan con la promesa democrática de permitir una gobernanza con participación popular equitativa. En este artículo he argumentado que podemos dar un paso en esta dirección al replantear el concepto de integridad electoral en términos del valor democrático fundamental de la igualdad política.

En este contexto, vale la pena señalar que hay más potencial para reformas inclusivas y democratizadoras en algunas partes del mundo que en otras, por la simple razón de que las culturas de reforma electoral varían considerablemente en todo el mundo. Mientras que, en muchas democracias más antiguas, las leyes electorales son conocidas por ser “rígidas” y rara vez se someten a grandes revisiones, existe una mayor disposición a revisar la legislación electoral en regiones como América Latina (FREIDENBERG Y DOŠEK 2016; GUADARRAMA-CRUZ 2022). Dado que las instituciones electorales latinoamericanas ya son inclusivas y democráticas según los estándares globales, esta es una parte del mundo donde hay un amplio margen para pensar en las implicaciones de reforma de la reconceptualización de la integridad electoral que he propuesto.

Los objetivos de este documento son conceptuales, pero al reflexionar sobre la integridad electoral en términos de igualdad política, también se ponen en relieve una serie de preguntas empíricas interesantes que podrían ser objeto de futuras investigaciones. Por ejemplo, algunas de las estrategias que podrían emplearse para abordar las desigualdades predominantes en contextos específicos podrían al mismo tiempo estimular las demandas ciudadanas de participación política, lo que podría revitalizar la democracia, de manera discursiva y de otras formas. Sin embargo, estas reformas también podrían tener consecuencias no deseadas si provocaran apelaciones populistas dirigidas contra las élites políticas.⁸ Alternativamente, unas elecciones “demasiado perfectas” podrían reducir la vigilancia ciudadana y generar electorados más pasivos. Estos son temas que merecen una mayor investigación por parte de las y los científicos políticos empíricos.

El esquema de posibles ámbitos de reforma aquí expuesto no proporciona una plantilla completa, pero espero haber proporcionado material suficiente para la reflexión con la esperanza de que otras personas contribuyan aún más a la tarea de lograr la igualdad política en el ámbito electoral. Sin duda, hay otras instituciones electorales que también podrían democratizarse de manera útil para garantizar una mayor igualdad política. En esta discusión, he destacado las áreas que parecen, a primera vista, más necesitadas de reforma. Las necesidades variarán, por supuesto, de un país a otro, al igual que las soluciones aceptables de manera cultural y política. El objetivo de la discusión anterior ha sido reflexionar sobre algunas formas en las que las instituciones electorales podrían, en teoría, hacerse más igualitarias y, al hacerlo, abrir el debate y generar ideas innovadoras para hacer que las elecciones sean más inclusivas.

8 Agradezco a un revisor anónimo por plantear esta interesante posibilidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abizadeh, Arash. 2021. "Representation, bicameralism, political equality, and sortition: Reconstituting the second chamber as a randomly selected assembly". *Perspectives on Politics*, 19 (3): 791-806. <https://doi.org/ggghp8p>
- Ackerman, Bruce. 1993. "Crediting the voters: A new beginning for campaign finance". *American Prospect*, 71.
- Atkeson, Lonna Rae, y Kyle L. Saunders. 2007. "The effect of election administration on voter confidence: A local matter?". *PS: Political Science & Politics*, 40 (4): 655-60: <https://doi.org/dgsj8s>
- Auyero, Javier. 2000. "The logic of clientelism in Argentina: An ethnographic account". *Latin American Research Review*, 35 (3): 55-81 <https://doi.org/kb3j>
- Beigbeder, Yves. 1994. *International Monitoring of Plebiscites, Referenda and National Elections: Self-Determination and Transition to Democracy*. Dordrecht, Boston, and London: Martinus Nijhoff.
- Beitz, Charles R. 1989. *Political Equality: An Essay in Democratic Theory*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Birch, Sarah. 2009. *Full Participation: A Comparative Study of Compulsory Voting*. Tokyo: United Nations University Press and Manchester: Manchester University Press.
- . 2011. *Electoral Malpractice*. Oxford: Oxford University Press.
- . 2018. "Democratic norms, empirical realities and approaches to improving voter turnout". *Res Publica*, 24: 9-30. <https://doi.org/kb3m>
- . 2022. "Private electoral finance and democratic theory". *Constellations*, 29. <https://doi.org/kb3n>
- Bjornlund, Eric C. 2004. *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*. Baltimore y Londres: Johns Hopkins University Press.
- Boda, Michael D. 2005. "Judging elections by public international law: A tentative framework". *Representation*, 41 (3): 208-229. <https://doi.org/c9v54s>
- Brighouse, Harry. 1996. "Egalitarianism and equal availability of political influence". *Journal of Political Philosophy*, 4 (2): 118-141. <https://doi.org/dwcrw>
- Brown Araúz, Harry. 2017. "Las reformas electorales de 2017 en Panamá". Trabajo presentado en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Montevideo: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), 26 al 28 de julio de 2017, <https://bit.ly/3IGr4R3>

- Cagé, Julie. 2018. *Le prix de la démocratie*. Paris: Fayard.
- Calvo, Ernesto, y María Victoria Murillo. 2019. *Non-Policy Politics: Richer Voters, Poorer Voters, and the Diversification of Electoral Strategies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chanamé, Raúl, Luisana Vega, y Roy Mendoza. 2017. “El financiamiento público directo. Una propuesta de sanción proporcional y razonable”. *Elecciones*, 16 (17): 11-41. <https://doi.org/kb3r>
- Chapman, Emilee Booth. 2019. “The distinctive value of elections and the case for compulsory voting”. *American Journal of Political Science*, 63 (1): 101-112. <https://doi.org/gfrmfh>
- . 2022. *Election Day: How We Vote and What it Means for Democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Chong, Alberto y Mauricio Olivera. 2008. “Does compulsory voting help equalize incomes?” *Economics and Politics*, 20 (3): 391-415. <https://doi.org/fsjpc2>
- Christiano, Thomas. 1996. *The Rule of the Many: Fundamental Issues in Democratic Theory*. Boulder, CO: Westview.
- . 2012. *The Constitution of Equality: Democratic Authority and its Limits*. Oxford: Oxford University Press.
- Clark, Alistair, y Toby S. James. 2017. “Poll workers.” En *Election Watchdogs: Transparency, Accountability and Integrity*, editado por Pippa Norris y Alessandro Nai, 144-164. Nueva York: Oxford University Press.
- Claassen, Ryan L., David B. Magleby, J. Quin Monson, y Kelly D. Patterson. 2008. “‘At your service’ Voter evaluations of poll worker performance”. *American Politics Research*, 36 (4): 612-634. <https://doi.org/cx7pq7>
- Cohen, Joshua. 2001. “Money, politics, political equality.” En *Fact and Value: Essays on Ethics and Metaphysics for Judith Jarvis Thomson*, editado por Alex Byrne, Robert Stalnaker, y Ralph Wedgwood, 47-80. Cambridge, MA: MIT Press.
- Cox, Gary W., y Jonathan N. Katz. 2002. *Elbridge Gerry’s Salamander: The Electoral Consequences of the Reapportionment Revolution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Dummett, Michael. 1997. *Principles of Electoral Reform*. Oxford: Oxford University Press.

- Dunleavy, Patrick, y Helen Margetts. 1995. "Understanding the dynamics of electoral reform". *International Political Science Review*, 16 (1): 9-29. <https://doi.org/d8jc6m>
- Elliott, Kevin J. 2017. "Aid for our purposes: Mandatory voting as precommitment and nudge". *Journal of Politics*, 79 (2): 656-669. <https://doi.org/f94vh3>
- Engelen, Bart. 2007. "Why compulsory voting can enhance democracy". *Acta Politica*, 43. <https://doi.org/dv9gxm>
- Elster, Jon. 1993. "Constitution-making in Eastern Europe: Rebuilding the boat in the open sea". *Public Administration*, 71 (1-2): 169-217. <https://doi.org/dv9gxm>
- Freidenberg, Flavia, y Tomás Došek. 2016. "Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)". En *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*, editado por Kevin Casas-Zamora, Marian Vidaurri, Betilde Muñoz-Pogossian, y Raquel Chanto, 25-92. Washington, D. C.: Organización de los Estados Americanos y National Endowment for Democracy.
- Garnett, Holly Ann, y Margarita Zavadsкая. 2018. "Introduction." En *Electoral Integrity and Political Regimes: Actors, Strategies and Consequences*, editado por Holly Ann Garnett, y Margarita Zavadsкая, 1-17. Abingdon y Nueva York: Routledge.
- González Ocantos, Ezequiel, Chad Kiewiet de Jonge, y David W. Nickerson. 2014. "The conditionality of vote-buying norms: Experimental evidence from Latin America". *American Journal of Political Science*, 58 (1): 197-211. <https://doi.org/f5np8g>
- Goodwin-Gill, Guy S. 1994. *Free and Fair Elections*. Ginebra: Inter-Parliamentary Union.
- Guadarrama-Cruz, Carlos. 2022. "El Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (2015 - 2022): una aproximación a su metodología y resultados". *Elecciones*, 21 (24): 219-245. <https://doi.org/kb3s>
- Guinier, Lani. 1995. *The Tyranny of the Majority: Fundamental Fairness in Representative Democracy*. Nueva York: Martin Kessler/Free Press.
- Hall, Thad, J. Quin Monson, y Kelly D. Patterson 2007. "Poll workers and the vitality of democracy: An early assessment". *PS: Political Science & Politics*, 40 (4): 647-654. <https://doi.org/bwmmwp>
- Hampshire, Stuart. 1978. *Public and Private Morality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Handley, Lisa, y Bernard Grofman, eds. 2008. *Redistricting in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.

- Hill, Lisa. 2006. "Low voter turnout in the United States: Is compulsory voting a viable solution?" *Journal of Theoretical Politics*, 18 (2): 207-232. <https://doi.org/b2tdgr>
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, OK: University of Oklahoma Press.
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). 2014. *Electoral Management Design*, revised edition. Estocolmo: IDEA Internacional.
- . 2018. Political Finance Database. <https://bit.ly/436KXZE>
- Jurado, Ignacio. 2021. "Piedras de papel – ¿Como activar la participación política?". *elDiario.es*. 30 de junio de 2021. <https://bit.ly/3WuKiin>
- Katz, Richard S. 1997. *Democracy and Elections*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press.
- Landemore, Hélène. 2020. *Open Democracy: Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- LeDuc, Lawrence. 2009. "The failure of electoral reform in Canada". *Political Science*, 61 (2): 21-40. <https://doi.org/bfnbb7>
- Lessig, Lawrence. 2015. *Republic Lost: The Corruption of Equality and the Steps to End It*. 2da ed. Boston y Nueva York: Twelve.
- Lever, Annabelle. 2010. "Compulsory voting: A critical perspective". *British Journal of Political Science*, 40 (4): 897-915. <https://doi.org/d9s55k>
- Lijphart, Arend. 1997. "Unequal participation: Democracy's unresolved dilemma". *American Political Science Review*, 91(1): 1-14. <https://doi.org/bpgk6x>
- López-Pintor, Rafael. 2000. *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. Nueva York: Bureau for Development Policy, United Nations Development Programme. <https://bit.ly/3IG61xU>
- Mares, Isabela, y Lauren E. Young. 2019. *Conditionality and Coercion: Electoral Clientelism in Eastern Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Meléndez, Carlos. 2014. "Compra de votos en Honduras: Análisis de opinión pública sobre las Elecciones Generales del 2013." En *Honduras elecciones 2013: compra de votos y democracia*, editado por Carlos Meléndez, Victor Meza, y Leticia Salomón, 5-35. Tegucigalpa: Centro de Documentación de Honduras.

- Mráz, Attila, y Annabelle Lever. 2022. “The right to stand for election: A Millian account”. Trabajo presentado en el REDEM workshop on Equality and electoral Democracy. París: SciencesPo, 28 y 29 de noviembre de 2022.
- Muñoz, Paula. 2019. *Buying Audiences: Clientelism and Electoral Campaigns When Parties are Weak*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, Pippa. 2014. *Why Electoral Integrity Matters*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Ojesto, Fernando. 2021. “El binomio ciudadanía y justicia electoral como fuente de cambios electorales”. *Elecciones*, 20 (21): 215-236. <https://doi.org/kb3t>
- Pettit, Philip. 2012. *On the People's Terms: A Republican Theory and Model of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Philp, Mark. 2007. *Political Conduct*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Red de conocimientos electorales ACE. s. f. “Comparative Data”. <https://aceproject.org/epic-en/>
- Rehfeld, Andrew. 2005. *The Concept of Constituency: Political Representation, Democratic Legitimacy and Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Remmer, Karen L. 2008. “The politics of institutional change: Electoral reform in Latin America, 1978–2002”. *Party Politics*, 14 (1): 5-30. <https://doi.org/czp5pr>
- Renwick, Alan. 2010. *The Politics of Electoral Reform: Changing the Rules of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rossiter, David, R. J. Johnston, y Charles Pattie. 2009. *The Boundary Commissions: Redrawing the UK's Map of Parliamentary Constituencies*. Manchester: Manchester University Press.
- Santano, Ana Claudia. 2022. “El modelo de financiación pública de campañas electorales en Brasil: errores y aciertos”. *Elecciones*, 21 (24): 125-157. <https://doi.org/kb3v>
- Saunders, Ben. 2020. “Against detaching the duty to vote”. *Journal of Politics*, 82 (2): 753: 756. <https://doi.org/ggrggc>
- Solijonov, Abdurashid. 2016. *Electoral Justice Regulations around the World: Key Findings from International IDEA's Global Research on Electoral Dispute-Resolution Systems*. Estocolmo: IDEA Internacional. <https://bit.ly/420nKap>

- Stokes, Susan, Thad Dunning, Marcelo Nazareno, y Valerie Bucso. 2013. *Brokers, Voters and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sunstein, Cass R. 1997. *Free Markets and Social Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Thompson, Dennis F. 1987. *Political Ethics and Public Office*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- . 2002. *Just Elections: Creating A Fair Electoral Process in the United States*, Chicago, IL y Londres: Chicago University Press.
- van Biezen, Ingrid. 2004. "Political parties as public utilities". *Party Politics*, 10 (6): 701–722. <https://doi.org/bj5bkx>
- Williams, Melissa S. 1998. *Voice Trust and Memory: Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Wilson, James L. 2019. *Democratic Equality*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Young, Iris Marion. 2002. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/dxgvjb>

Conflictos de interés:

La autora declara no tener algún conflicto de interés.

Contribuciones de las autoras y/o los autores:

SARAH BIRCH: conceptualización, investigación, diseño de metodología, redacción (borrador original), redacción (revisión y edición).

Autora para correspondencia:

SARAH BIRCH

<sarah.birch@kcl.ac.uk>

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]

SARAH BIRCH

Profesora de Ciencia Política en el Departamento de Economía Política en el King's College London. Sus intereses de investigación incluyen la integridad electoral, la teoría democrática y los efectos del cambio climático en la política. Su libro más reciente es *Electoral Violence, Corruption and Political Order* (Princeton University Press, 2021) y ha publicado en revistas como *Comparative Political Studies*, *Political Science Research and Methods* y *Journal of Peace Research*.



Integridad electoral: desarrollos conceptuales y desafíos metodológicos

GABRIELA DA SILVA TAROUÇO

<gabriela.tarouco@ufpe.br>

Universidade Federal de Pernambuco

Recife, Pernambuco, Brasil

ORCID: 0000-0002-7200-6095

[Resumen] Este artículo describe el desarrollo del concepto de integridad electoral a partir de sus antecedentes en la literatura y discute algunas de las alternativas metodológicas para su medición. El tema de la integridad electoral se presenta en estrecha conexión con el debate sobre las instituciones de gobernabilidad electoral, al mismo tiempo que incorpora a las y los actores políticos en los análisis. El artículo recurre a ejemplos de América Latina para demostrar las limitaciones de las medidas de integridad electoral a través de datos de percepción. Además, las encuestas realizadas a expertos/as y votantes dan cuenta de percepciones divergentes, cuyas consecuencias deben ser consideradas tanto por investigadores/as como por usuarios/as de las encuestas.

[Palabras clave] Gobernanza electoral, integridad electoral, elecciones.

[Title] Electoral integrity: Conceptual developments and methodological challenges

[Abstract] This article describes the concept of electoral integrity, how it developed from previous ideas in the literature, so as discusses some methodological alternatives for its measurement. Additionally, it presents electoral integrity in close connection to the debate on electoral governance institutions, while incorporating political actors in the analyses. Furthermore, the article uses examples from Latin America to demonstrate the limits of perceptions data as measures of electoral integrity. As surveys to experts and voters show divergent perceptions, survey researchers and participants must consider its consequences.

[Keywords] Electoral governance, electoral integrity, elections.

[Recibido] 20/03/23 y [Aceptado] 22/06/23

TAROUÇO, Gabriela. 2023. "Integridad electoral: desarrollos conceptuales y desafíos metodológicos". *Elecciones* (enero-junio), 22(25): 47-86. DOI: 10.53557/elecciones.2023.v22n25.02

1. INTRODUCCIÓN¹

En la ciencia política, el paso de la década de los 90 a la del 2000 fue muy fructífero para el conocimiento de las elecciones como instituciones. Posteriormente, a partir de la década de 2010, se multiplicaron las agendas relacionadas con la integridad electoral. Este desarrollo académico refleja una tendencia en la ciencia política de alejarse del neoinstitucionalismo estricto de los años ochenta y avanzar hacia una perspectiva más amplia, reincorporando a las y los actores políticos y sus estrategias en los análisis.

El estudio de la integridad electoral y sus interfaces con las instituciones y los comportamientos se ha expandido hasta convertirse en un área interdisciplinaria en la actualidad. Especialidades tan diversas como el derecho, las relaciones internacionales y las políticas públicas se suman a la ciencia política en los estudios sobre gobernanza e integridad electoral, otorgándole una naturaleza transversal al estudio de estos objetos.

Actualmente, un número creciente de investigaciones reconcilian diferentes enfoques teóricos y áreas de experiencia en análisis conjuntos sobre la gestión electoral y la integridad de las elecciones. Este artículo describe brevemente estos desarrollos y discute el concepto de integridad electoral y sus formas de operar, utilizando ejemplos empíricos de América Latina.

2. INTEGRIDAD ELECTORAL: CONCEPTO Y VARIABLES

En comparación con otras áreas más consolidadas de la ciencia política, la literatura sobre integridad electoral es reciente, incluso considerando sus antecedentes. A fines de los años noventa, uno de los debates centrales en la ciencia política se centraba en los pronósticos de consolidación de las nuevas democracias. Pronto trabajos influyentes como los de Pastor (1999) y López-Pintor (2000; 2004) comenzaron a llamar la atención sobre la calidad de las elecciones y su gestión. No era suficiente con simplemente adoptar elecciones: era necesario que fueran libres y justas, para ello, necesitaban ser gestionadas por

1 Este artículo es el resultado de una investigación financiada por el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq-Brasil), proceso número 436650/2018-5. Agradezco a las y los revisores anónimos de la Revista Elecciones por sus contribuciones a este artículo. Cualquier error que quede es de mi responsabilidad exclusiva.

instituciones con capacidad técnica y autonomía. Inicialmente agrupados bajo la etiqueta de “calidad de las elecciones”, diversos requisitos comenzaron a sistematizarse para orientar la evaluación de las elecciones (ELKLIT Y REYNOLDS 2002; 2005a; 2005b; ELKLIT Y SVENSSON 1997). Desde entonces, la literatura ha enfrentado algunos de los principales desafíos conceptuales hasta el día de hoy. ¿La calidad de una elección se refiere al proceso o a su resultado? ¿Es una escala continua que permite graduaciones o es un atributo dicotómico? ¿Cómo distinguir los errores operativos de los fraudes? ¿Debe la gestión de las elecciones garantizar confidencialidad o transparencia? ¿Qué es más importante, la regulación o la forma en que se aplican las reglas? ¿Qué tipo de institución tendría mejores condiciones para organizar elecciones de buena calidad?

En países recién salidos de regímenes autoritarios, como las nuevas democracias de América Latina, la elección del diseño institucional para administrar la competencia electoral era un asunto sensible y crucial. Después de mucho tiempo sin estar familiarizados con la disputa política pacífica, los actores políticos necesitaban construir confianza entre ellos y en el nuevo proceso electoral. No sería razonable confiar la gestión de las elecciones a organismos que no contaran con amplia aceptación. Por lo tanto, dichos organismos debían ser independientes. Así, el modelo clásico de gobernanza electoral, en el que el Poder Ejecutivo organizaba las elecciones y el Legislativo validaba los resultados, fue reemplazado en casi todos los países de América Latina por instituciones independientes del Poder Ejecutivo y, por lo tanto, autónomas respecto a los gobiernos (LEHOUCQ 2002).² Estas decisiones institucionales fueron estrategias de los actores políticos con poder de decisión legislativa: las y los políticos y los partidos.

La diversidad de diseños institucionales adoptados por los países exigía herramientas conceptuales más refinadas por parte de las y los científicos políticos. En la misma época, Mozaffar y Schedler (2002) propusieron ampliar el debate sobre la administración electoral hacia el concepto de gobernanza electoral, que involucra varias dimensiones y agrega las funciones de regulación y adjudicación electoral.

2 La única excepción es Argentina, donde las elecciones son organizadas por la Dirección Nacional Electoral, que forma parte de la estructura organizativa del Ministerio del Interior.

Después de la tercera ola de democratización en los años setenta y ochenta, en la que las elecciones fundacionales marcaban la transición negociada (O'DONNELL Y SCHMITTER 1986), la democratización de los países africanos en los años noventa generó una nueva agenda de investigación. En estas transiciones, las elecciones desempeñaron un papel diferente: al realizarse bajo regímenes autoritarios con el propósito de legitimarlos, la sucesión de elecciones terminó allanando el camino hacia la democratización (LINDBERG 2009; 2006; EDGELL *ET AL.* 2018).³

En la misma época, el debate en la ciencia política se centró en las elecciones sin democracia (WAY Y LEVITSKY 2002; LEVITSKY Y WAY 2010; 2020; SCHEDLER 2002; 2006; 2013) y el desafío pasó a ser identificar requisitos y criterios para reconocer las diferentes naturalezas de los procesos electorales que se llevaban a cabo en países autoritarios.

Recién a principios de la década de 2010, el término “integridad electoral” se popularizó a partir de las guías y materiales producidos por la Red de conocimientos electorales ACE (2012) y por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) (2012), así como la producción de Norris (2013a, 2014, 2015, 2017a) en el marco del *Electoral Integrity Project*.⁴ El nuevo concepto es sencillo⁵ y se basa en diversos documentos. La integridad electoral ahora corresponde a estándares internacionales y normas globales sobre la conducción de elecciones, aplicables a todas las etapas del ciclo electoral y respaldados por convenios de organizaciones internacionales como la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la Organización de los Estados Americanos (OEA) (NORRIS 2013b; GARNETT *ET AL.* 2022a).

3 En esos países, la realización de elecciones —incluso sesgadas a favor del régimen— aumentaba el costo de reprimir a la oposición y movilizaba a las y los actores para la competencia. Sin embargo, la relación entre las elecciones celebradas bajo regímenes autoritarios y el proceso de democratización, lejos de ser universal, se ha demostrado restringida a pocos casos, como revelaron las pruebas realizadas por Edgell *et al.* (2018).

4 El Proyecto de Integridad Electoral es un estudio académico independiente fundado en 2012 por la profesora Pippa Norris, en colaboración entre la Universidad de Harvard y la Universidad de Sydney. Actualmente, el proyecto está dirigido por la Dra. Holly Ann Garnett (Royal Military College of Canada/Queen's University) y el profesor Toby S. James (University of East Anglia).

5 El concepto de integridad electoral es más simple que sus predecesores más complejos, ya que contiene menos atributos esenciales, en el sentido empleado por Sartori (1970) y Coppedge (1999).

El ciclo electoral al que se refiere la definición anterior (NORRIS 2013a; GARNETT *ET AL.* 2022b)⁶ comprende once procesos divididos en tres etapas: (a) la etapa previa a las elecciones, que incluye las leyes electorales, los procedimientos electorales, la delimitación de distritos electorales, el registro de votantes, el registro de partidos y candidatos, la cobertura mediática y el financiamiento de campañas; (b) el día de las elecciones, que abarca la votación en sí; y (c) la etapa posterior a las elecciones, que involucra el recuento de votos, el anuncio de resultados y el desempeño de las autoridades electorales (NORRIS *ET AL.* 2014).

El principal avance de esta nueva definición para la ciencia política fue separar de manera conceptual y metodológica la integridad de las elecciones del régimen político en el que se llevan a cabo. Actualmente, ya no se puede concluir erróneamente que ciertas elecciones deben considerarse íntegras solo porque se realizan en un país reconocidamente democrático, por ejemplo. La integridad electoral varía incluso entre las democracias consolidadas, como demuestran las conocidas debilidades de los procesos electorales en los Estados Unidos (NORRIS 2017b). Por lo tanto, variables como los diversos indicadores usuales de democracia (como los de *Freedom House*, *Polity IV* y *The Economist*, por ejemplo) han perdido utilidad para evaluar elecciones.

La importancia de establecer una definición sólida radica en sus posibles consecuencias. Las evaluaciones aplicadas por misiones internacionales de observación electoral deben basarse en criterios objetivos, los cuales determinan las conclusiones y recomendaciones en sus informes. Además, muchos países celebran elecciones, pero si estas no son íntegras, pueden enfrentar sanciones en sus relaciones internacionales, por ejemplo.

Después de los años 2000, a medida que se desarrollaban teorías que condujeron a la concepción de la integridad electoral, también surgieron nuevas investigaciones sobre fraudes (LÓPEZ-PINTOR 2010; LEHOUCQ 2003; LEHOUCQ Y MOLINA 2002; ÁLVAREZ *ET AL.* 2008; VICKERY Y SHEIN 2012; CHEESEMAN Y KLAAS 2018; ADLER Y HALL 2013; DAWSON 2020),⁷ malas prácticas (BIRCH 2011) y manipulaciones (MÉNDEZ DE HOYOS 2017); la presencia de estas conductas negativas evidenciaría una falta de integridad electoral. Esta sigue siendo una forma alternativa de abordar las mismas cuestiones en la actualidad.

6 Existen otras divisiones alternativas del ciclo electoral, como las empleadas por el Carter Center (2023).

7 Antes de eso, Molina y Lehoucq (1999) ya debatían el tema de los fraudes electorales en América Latina.

Abordar la integridad electoral a través de sus violaciones indica la importancia del papel de las y los actores políticos en esta agenda de investigación. Los estafadores y manipuladores son actores políticos que afectan tanto la integridad electoral como las instituciones.

Los factores institucionales son un tema recurrente en la agenda de investigación sobre integridad electoral, pero no se consideran la explicación final. Los límites reconocidos de la explicación neoinstitucional apuntan a la necesidad de reintroducir a los actores en los análisis (AMES Y MAMONE 2020; MAINWARING Y PÉREZ-LIÑÁN 2013, MUNCK 2004). Por lo tanto, las explicaciones de las variaciones en la integridad electoral deben buscarse no solo en las reglas formales y los modelos institucionales, sino también en las estrategias prácticas de las y los actores políticos involucrados en las elecciones. Un ejemplo de esta reintroducción de las y los actores en los análisis es el proyecto sobre integridad electoral a nivel subnacional en México (MÉNDEZ DE HOYOS *ET AL.* 2019). En resumen, el gobierno, los partidos, la prensa, el Poder Judicial y la sociedad actúan e interactúan afectando la calidad del proceso electoral sin necesidad de variaciones institucionales. Por ejemplo, las y los candidatos podrían comprometer elecciones bien administradas, dependiendo de cómo reaccionen a la derrota o a la perspectiva de derrota.⁸

Este ajuste en la perspectiva teórica es importante para comprender mejor las mediciones de la integridad electoral, que actualmente incluyen elementos más allá de las instituciones, como se detallará en la próxima sección.

3. RELACIÓN ENTRE GOBERNANZA ELECTORAL E INTEGRIDAD ELECTORAL

Una literatura reciente se ha centrado en uno de los niveles de gobernanza electoral (MOZAFFAR Y SCHEDLER 2002) y ha aplicado un enfoque interdisciplinario para retomar los debates sobre los factores condicionantes y mecanismos de la integridad electoral. Esto corresponde a la nueva agenda de investigación sobre administración electoral, que combina marcos teóricos y metodológicos de varias disciplinas para explicar las variaciones en la

⁸ Brasil es un ejemplo de reducción de la integridad electoral en 2018 y 2022, debido a la acción estratégica de actores políticos sin que haya habido ningún cambio institucional.

integridad electoral (JAMES *ET AL.* 2019; NORRIS 2019). Esta es una agenda nueva porque, aunque aborda el mismo tema de la administración electoral y su relación con la calidad de las elecciones que interesaba a otras y otros autores en los años noventa, ahora utiliza herramientas que antes no estaban disponibles para las y los investigadores.

Recursos innovadores, como el análisis de contenido de páginas web de los organismos electorales de todo el mundo (GARNETT 2019), y encuestas en línea aplicadas a las y los funcionarios de instituciones electorales en muchos países (JAMES 2019; 2020), permiten abordar el tema desde una perspectiva de política pública que dialoga con las literaturas sobre burocracia, redes de implementación y capacidades organizativas. El enfoque de redes también permite incorporar a actores externos a la propia gestión electoral, incluyendo actores internacionales, de acuerdo con las nuevas tendencias teóricas de la ciencia política.

El análisis de la gestión electoral como política pública es un enfoque que abarca desde cuestiones relacionadas con los recursos humanos (JAMES 2020) hasta proveedores de insumos tecnológicos (LOEBER 2020), por ejemplo. La interacción con el derecho se produce en estudios sobre regulación y derechos (TOKAJI 2022) y sobre adjudicación y resolución de disputas (OROZCO HENRÍQUEZ 2019). La disciplina de las relaciones internacionales también está involucrada en esta nueva perspectiva a través de estudios sobre misiones internacionales de observación electoral (HYDE Y MARINOV 2012; HYDE 2008; 2011a; 2011b; DONNO 2013; KELLEY 2012) y en la propia definición de integridad electoral basada en acuerdos internacionales.

También está en el horizonte de esta nueva agenda el estudio de las tecnologías electorales y su impacto en la integridad electoral, ya sea real o percibida (GARNETT Y JAMES 2020). El voto electrónico y el voto por internet, por ejemplo, han sido objeto de un extenso debate, tanto como una oportunidad para combatir fraudes como un riesgo para la integridad electoral (ALVAREZ Y HALL 2004; 2008; JONES Y SIMONS 2012; STEWART 2011; HAQUE Y CARROLL 2020; LOEBER 2017; KRIVONOSOVA 2021; KRIMMER Y BARRAT I ESTEVE 2022). Las promesas de las nuevas tecnologías electorales se discutieron especialmente en el contexto de la pandemia de la COVID-19, cuando fue necesario adaptar los procesos de votación a las demandas de prevención.

Iniciada en 2020, la pandemia de la COVID-19 generó una agenda de investigación que fortaleció la interdisciplinariedad en los estudios de gobernanza e integridad electoral. Las y los administradores electorales de todo el mundo se enfrentaron al dilema de llevar a cabo o posponer las elecciones debido a los nuevos riesgos sanitarios asociados a cualquier evento público. La responsabilidad de celebrar elecciones regulares era indiscutible, al igual que la responsabilidad de proteger a las y los ciudadanos contra el contagio. Parecía haber un *trade-off* que enfrentaba los derechos políticos y el derecho a la salud (CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS [CAPEL/IIDH] 2020; JAMES Y ALIHODZIC 2020; ÁLVAREZ *ET AL.* 2020; ROMERO BALLIVIÁN 2021).

La pandemia llevó a los países a adoptar medidas de emergencia, aumentando los poderes de los gobiernos y restringiendo la participación popular. La incertidumbre amenazaba la regularidad de las elecciones y, con ello, los límites de los mandatos. La competencia podría volverse más desigual sin la posibilidad de organizar campañas y movilización. Las medidas excepcionales de seguridad adoptadas durante las elecciones para prevenir el contagio podrían comprometer la confianza pública y alentar a las y los perdedores a rechazar los resultados. Las misiones internacionales de observación se verían imposibilitadas y la supervisión de los procedimientos requeriría flexibilidad.

Este debate en la arena pública pronto se convirtió en objeto de investigación académica y una serie de trabajos en ciencia política y otras áreas comenzaron a discutir los potenciales y los límites de diferentes alternativas en la administración de elecciones (JAMES 2020; JAMES *ET AL.* 2023) y sus posibles consecuencias para la democracia (EDGELL *ET AL.* 2020; LÜHRMANN *ET AL.* 2020). Contar con herramientas adecuadas para evaluar la calidad de las elecciones que sí sería posible llevar a cabo nunca había sido tan necesario.

4. CÓMO MEDIR LA INTEGRIDAD ELECTORAL

Al igual que otros conceptos en las ciencias sociales, la integridad electoral no es directamente observable, por lo que su medición suele depender del uso de indicadores sustitutos (*proxies*). En la literatura de ciencia política, se han utilizado diversas variables con este fin, cada una con sus ventajas y limitaciones.

Una forma tradicional de evaluar la integridad electoral es mediante el análisis de las instituciones formales, las garantías que ofrecen y los incentivos que generan para el comportamiento íntegro de las y los actores políticos en la competencia electoral. Así, la presencia de dispositivos legales que garanticen los derechos y asignen responsabilidades relacionadas con la competencia electoral suele utilizarse como indicador de la integridad electoral en investigaciones dentro de la tradición neoinstitucionalista.

Este enfoque se facilita por la simplicidad y objetividad de los datos (textos legales de los países), que generalmente están al alcance de las y los investigadores. Además, no sería razonable esperar que las reglas del juego no afecten el juego. Algunos ejemplos de esta perspectiva son los trabajos de Hartlyn *et al.* (2008), Méndez de Hoyos *et al.* (2021), así como varios estudios desarrollados en el marco del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (FREIDENBERG 2022; GUADARRAMA-CRUZ 2022). La desventaja es que este enfoque no puede explicar las variaciones en la integridad electoral que ocurren bajo reglas formales constantes (en el mismo país a lo largo del tiempo o entre países con las mismas instituciones formales). Las instituciones formales pueden ser más o menos fuertes y estables (BRINKS *ET AL.* 2020; LEVITSKY Y MURILLO 2009), y pueden combinarse o no con diversas instituciones informales, lo que puede producir resultados variados.

Otro enfoque es el que recurre a fuentes como documentos y datos oficiales de los países, informes de observadores internacionales y material bibliográfico. Ejemplos de esto son los trabajos de Freidenberg (2017), Hyde y Marinov (2012), Hernández-Huerta (2017), Donno (2013), Kelley (2012) y Birch (2011). Estos recursos llenan lagunas informativas y permiten la cobertura necesaria para la investigación comparada. Naturalmente, esto implica un trabajo exhaustivo que depende de la colaboración en equipos. Los análisis forenses de elecciones también se basan en documentos públicos, como los resultados de las elecciones, para estimar las probabilidades de que los números hayan sido manipulados (BEBER Y SCACCO 2012; DECKERT *ET AL.* 2011; CANTÚ Y SAIEGH 2011; ZHANG *ET AL.* 2019; MEBANE 2011). Todos estos recursos tienen ventajas y desventajas. La principal ventaja es el acceso facilitado a los datos para la investigación y la replicación de conclusiones. Sin embargo, los procedimientos que se basan en los resultados de las elecciones no son capaces de evaluar el proceso y los informes de observadores pueden estar parcializados.

Otro tipo de medidas ampliamente utilizadas en la actualidad son las percepciones de la integridad electoral. Estas percepciones pueden tener diferentes fuentes, incluyendo la ciudadanía (UGUES JR. 2018; MONSIVAIS-CARRILLO 2022), las y los políticos (OTAOLA 2017) y las y los expertos en la materia, tal como se abordará tanto en esta sección como en la siguiente. La percepción de personas expertas tiene la ventaja de estar basada en el conocimiento técnico más sólido y actualizado sobre el tema. La percepción de la ciudadanía tiene la ventaja de expresar la realidad experimentada en la práctica por los principales actores políticos directamente involucrados en las elecciones. Las desventajas en ambos casos son la subjetividad y los sesgos que pueden afectar las respuestas. Estas limitaciones se vuelven especialmente relevantes dependiendo de cómo se utilicen los resultados de estas medidas. Los diagnósticos especializados pueden influir en decisiones y reformas en los países, mientras que la percepción de la ciudadanía puede indicar una baja legitimidad otorgada al proceso electoral, y desencadenar desde la indiferencia hacia la política hasta protestas violentas (NORRIS *ET AL.* 2015).

Las investigaciones que miden la integridad electoral a través de su percepción se basan en encuestas, que suelen ser costosas. No obstante, la disponibilidad gratuita de bases de datos comparativas a nivel mundial ha ayudado a las y los investigadores a superar esta limitación y avanzar en los estudios comparativos. Estos datos se utilizan en la siguiente sección para analizar los desafíos de medir la integridad electoral comparando la percepción de las y los expertos con la percepción del electorado.

5. INTEGRIDAD ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA

La fuente de datos más especializada sobre integridad electoral en la actualidad es la encuesta del *Electoral Integrity Project* (GARNETT *ET AL.* 2022b). Enviada a personas expertas, académicas y profesionales, el cuestionario solicita respuestas para 49 ítems agrupados en once indicadores correspondientes a las etapas del ciclo electoral.⁹ La encuesta también ofrece el Índice de Percepción de Integridad Electoral (PEI, por sus siglas en inglés), que es un índice

9 1: índice de leyes electorales, 2: índice de trámites electorales, 3: índice de límites de distritos electorales, 4: índice de registro de votantes, 5: índice de registro de partidos y candidatos, 6: índice de cobertura de medios, 7: índice de financiación de campañas, 8: índice del proceso de votación, 9: índice de conteo de votos, 10: índice de resultados, 11: índice de autoridades electorales

aditivo de las 49 preguntas. El PEI varía de 0 a 100, siendo 0 el menor grado de integridad electoral y 100 el mayor. Al ser producidos por expertos y expertas, estos indicadores tienen la ventaja de representar el mejor conocimiento técnico en el área de elecciones. La desventaja es la misma que en otras medidas de percepción: la posibilidad de subjetividad y sesgo.

Dado que el proyecto se lanzó en 2013, la base de datos solo contiene elecciones realizadas a partir de 2012 en los países donde fue posible obtener respuestas. Para América Latina, existen datos de 55 elecciones en 18 países, como se muestra en la Tabla 1.

TABLA 1

Índice de Percepción de Integridad Electoral (PEI) en América Latina

País	Año	Tipo de elección	Índice PEI*
Argentina	2013	legislativa	66
Argentina	2015	legislativa	63
Argentina	2017	legislativa	65
Argentina	2019	presidencial	70
Argentina	2021	legislativa	67
Bolivia	2014	presidencial	56
Bolivia	2019	presidencial	50
Bolivia	2020	presidencial	51
Brasil	2014	presidencial	68
Brasil	2018	presidencial	60
Chile	2013	presidencial	67
Chile	2017	presidencial	75
Chile	2021	presidencial	79
Colombia	2014	legislativa	61
Colombia	2014	presidencial	59
Colombia	2018	legislativa	61
Colombia	2018	presidencial	57
Costa Rica	2014	presidencial	81
Costa Rica	2018	presidencial	76
República Dominicana	2016	presidencial	44
República Dominicana	2020	presidencial	65
Ecuador	2013	presidencial	55



País	Año	Tipo de elección	Índice PEI*
Ecuador	2017	presidencial	45
Ecuador	2021	presidencial	65
El Salvador	2014	presidencial	59
El Salvador	2015	legislativa	49
El Salvador	2018	legislativa	53
El Salvador	2019	presidencial	61
Guatemala	2015	presidencial	48
Guatemala	2019	legislativa	48
Guatemala	2019	presidencial	50
Honduras	2013	presidencial	45
Honduras	2017	presidencial	29
México	2012	presidencial	62
México	2015	legislativa	52
México	2018	presidencial	67
México	2021	legislativa	64
Nicaragua	2016	presidencial	36
Nicaragua	2021	presidencial	28
Panamá	2014	presidencial	61
Panamá	2019	presidencial	71
Paraguay	2013	presidencial	55
Paraguay	2018	presidencial	44
Perú	2016	legislativa	60
Perú	2016	presidencial	65
Perú	2020	legislativa	72
Perú	2021	presidencial	68
Uruguay	2014	presidencial	75
Uruguay	2019	presidencial	83
Uruguay	2019	presidencial	73
Venezuela	2012	presidencial	54
Venezuela	2013	presidencial	40
Venezuela	2015	legislativa	42
Venezuela	2018	presidencial	26
Venezuela	2020	legislativa	36

Fuente: Electoral Integrity Project (GARNETT *ET AL.* 2022b)

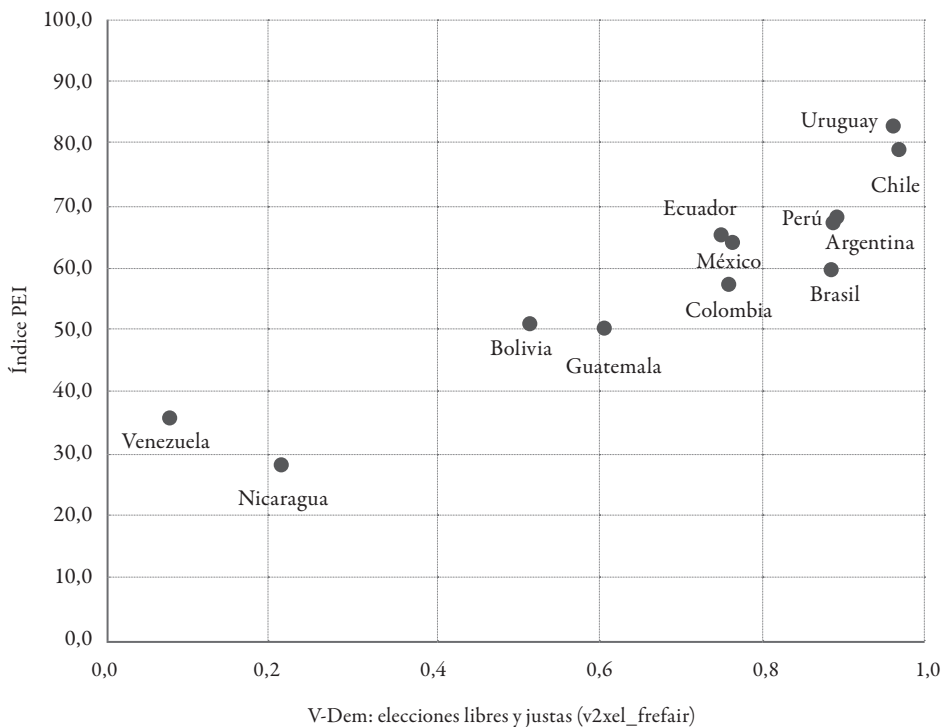
*Las respuestas faltantes se completaron mediante imputación múltiple (GARNETT *ET AL.* 2022b).

El índice varía de 0 a 100.

Las elecciones en Venezuela, Nicaragua y Honduras se encuentran entre los valores más bajos del índice, mientras que las elecciones en Chile, Costa Rica y Uruguay tienen los valores más altos. Esta distribución se corresponde con las calificaciones unánimes de los regímenes políticos en América Latina y presenta una alta correlación ($r=0.93$; $p=0.00$) con el índice de elecciones libres y justas de V-Dem (COPPEDGE *ET AL.* 2023),¹⁰ que también se basa en una encuesta con las y los expertos, como se muestra en el Gráfico 1.¹¹

GRÁFICO 1

Elecciones más recientes disponibles, según los indicadores de V-Dem y PEI



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del PEI (GARNETT *ET AL.* 2022b) y V-Dem (COPPEDGE *ET AL.* 2023)

10 Se utilizó la variable “índice de elecciones limpias” (v2xel_fair), que combina otras variables para indicar la ausencia de fraudes, irregularidades sistemáticas, intimidación del gobierno hacia la oposición, compra de votos y violencia electoral (COPPEDGE *ET AL.* 2023).

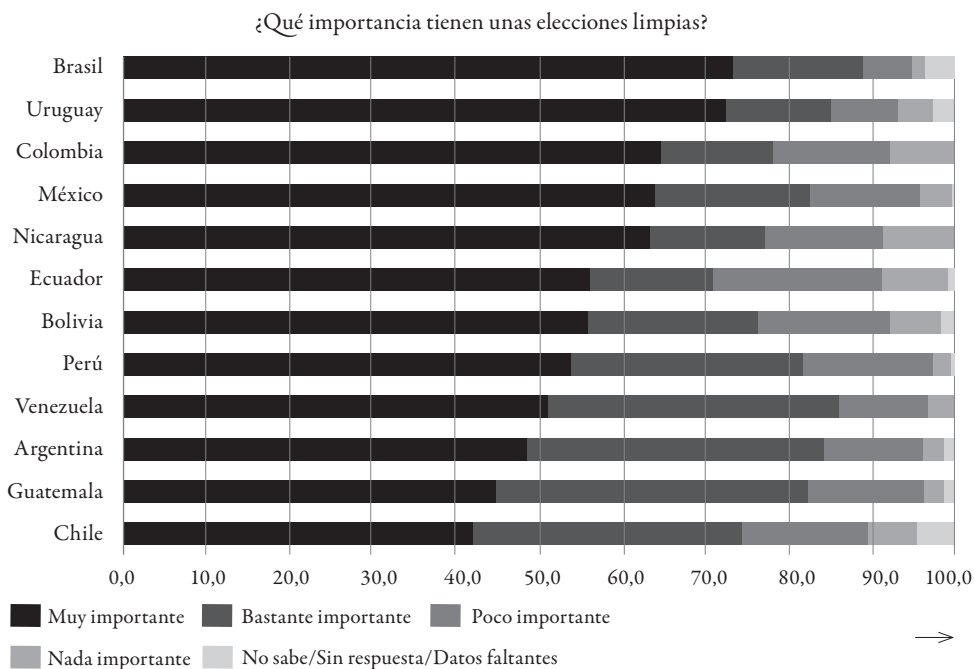
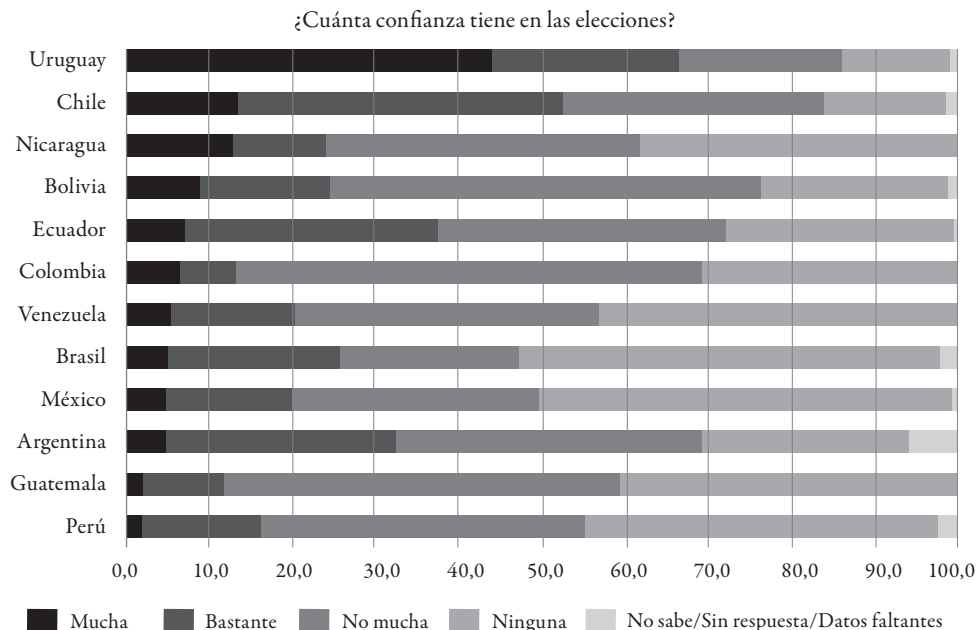
11 Solo se consideraron los países para los cuales se disponía de ambas variables en la elección más reciente.

La medida de PEI y las posiciones de los países en el *ranking* son validadas por su coincidencia con el conocimiento previo sobre regímenes acumulado en la ciencia política. Sin embargo, sus resultados no coinciden con las medidas de percepción de las y los ciudadanos recopiladas en la encuesta de opinión pública *World Values Survey* (WVS) (HAERPFER *ET AL.* 2022). La última ola de la investigación (2017-2022) incluyó doce países de América Latina, donde se entrevistó a más de dieciséis mil personas, como se muestra en el anexo. Entre las preguntas, había doce relacionadas con la calidad de las elecciones que debían responderse con una de las cuatro opciones proporcionadas, como se muestra en el Gráfico 2.

Además de la validación externa a través de otras medidas, también ha habido cuestionamientos desde las primeras olas del PEI sobre hasta qué punto realmente refleja la realidad de cada país experimentada por sus propia ciudadanía, dados los posibles sesgos en las evaluaciones de las personas expertas. Para probar la congruencia con la percepción de la opinión pública, en colaboración con la WVS se introdujeron una serie de preguntas sobre integridad electoral a partir de su sexta ola (2010-2014). El primer resultado en cinco países mostró una alta correlación entre las dos percepciones (NORRIS *ET AL.* 2013). No obstante, cuando seleccionamos solo los países de América Latina encuestados en la séptima ola de la WVS, esta correlación con la percepción de las y los expertos disminuye considerablemente.

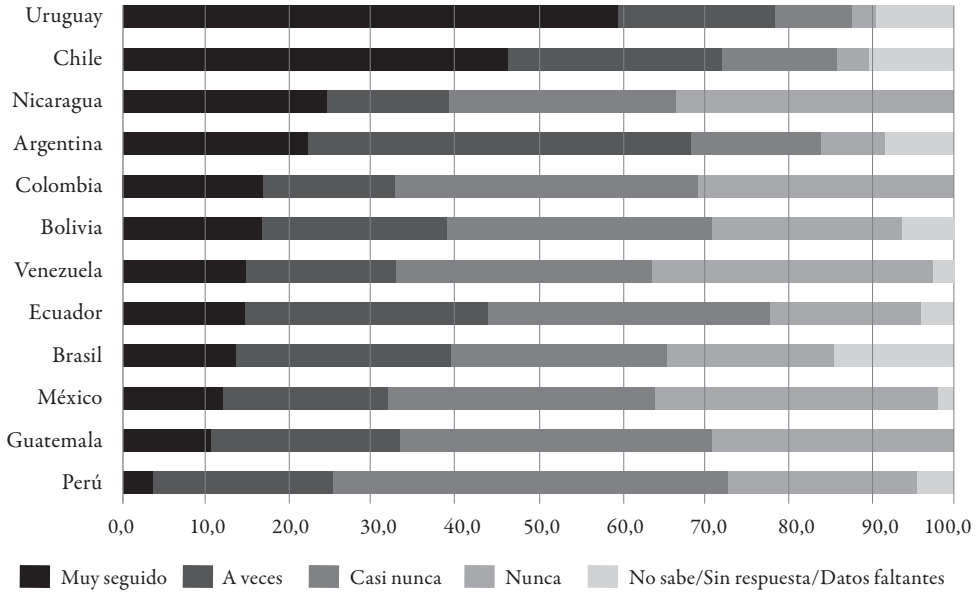
GRÁFICO 2

Distribución de respuestas relacionadas con la integridad electoral en el WVS7

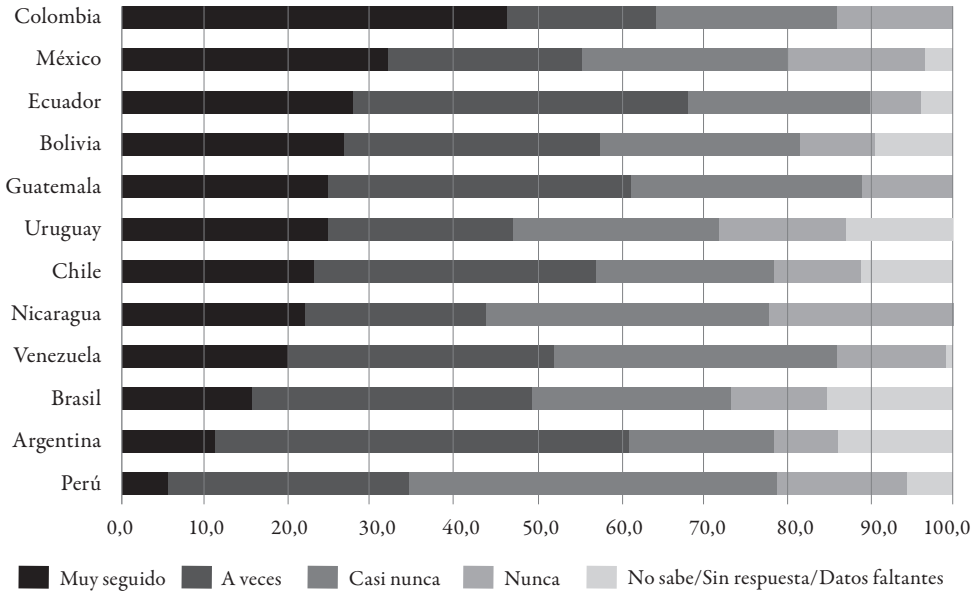


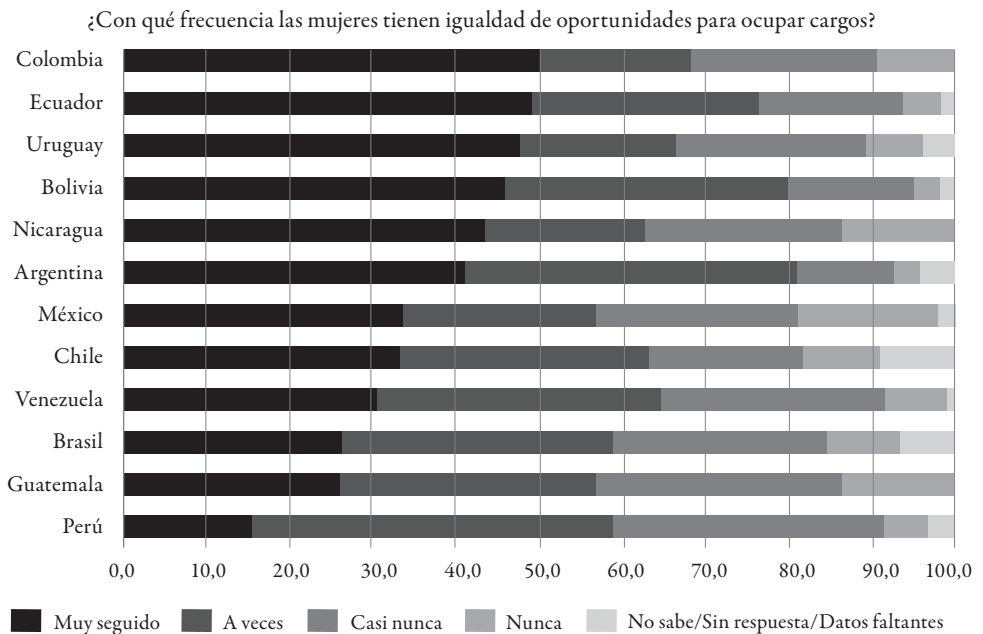
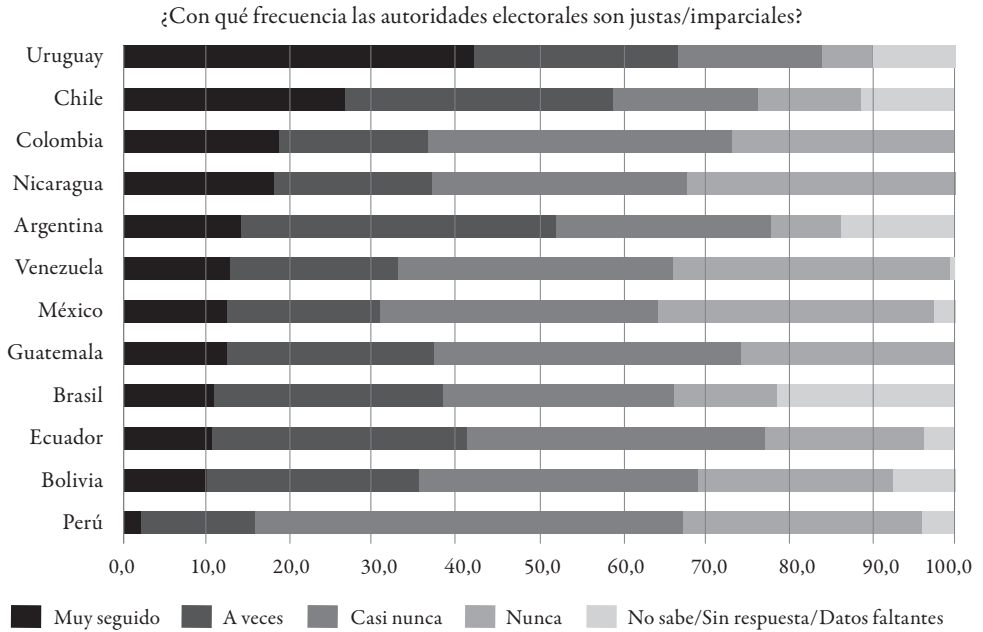


¿Con qué frecuencia los votos se cuentan limpiamente?



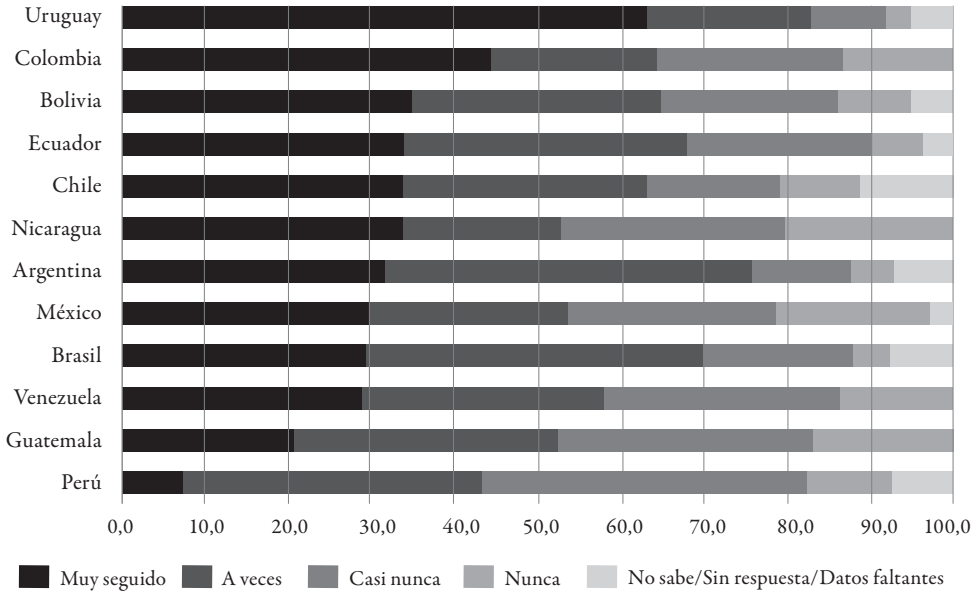
¿Con qué frecuencia los medios hacen una cobertura objetiva de las elecciones?



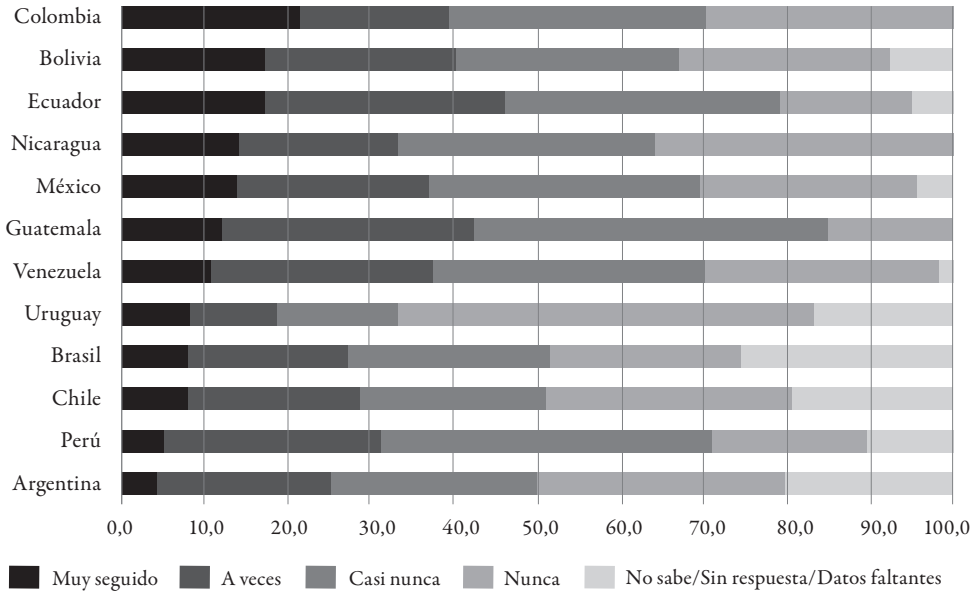




¿Con qué frecuencia las y los votantes tienen opciones reales entre las cuales elegir?

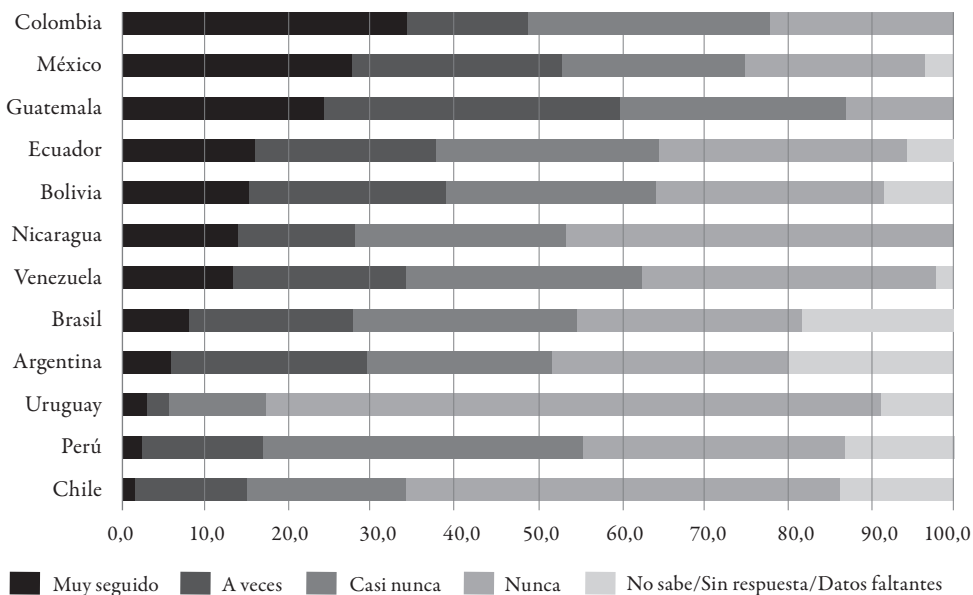


¿Con qué frecuencia se prohíbe competir a candidatos/as de la oposición?

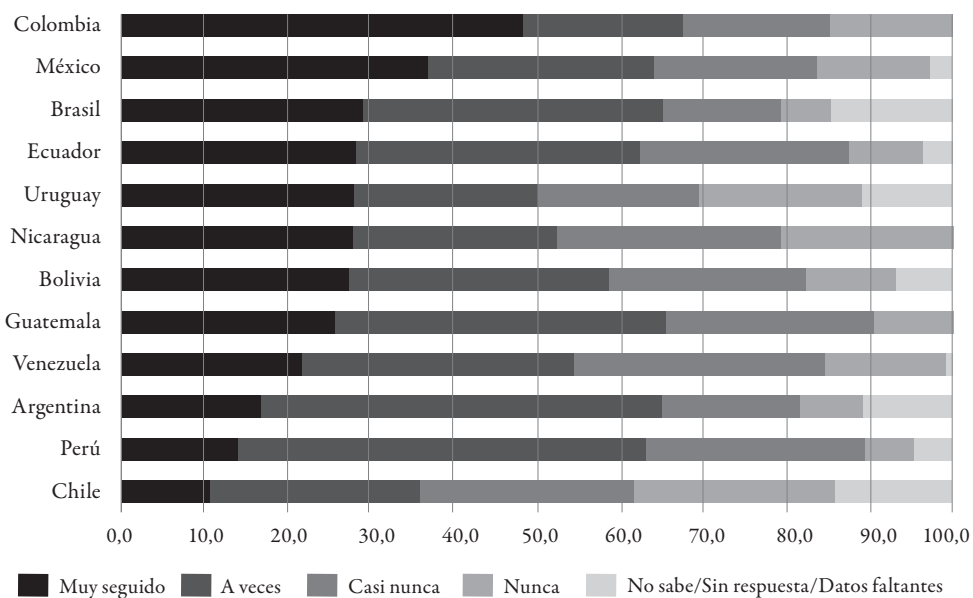




¿Con qué frecuencia se amenaza a las y los votantes con violencia en las urnas?

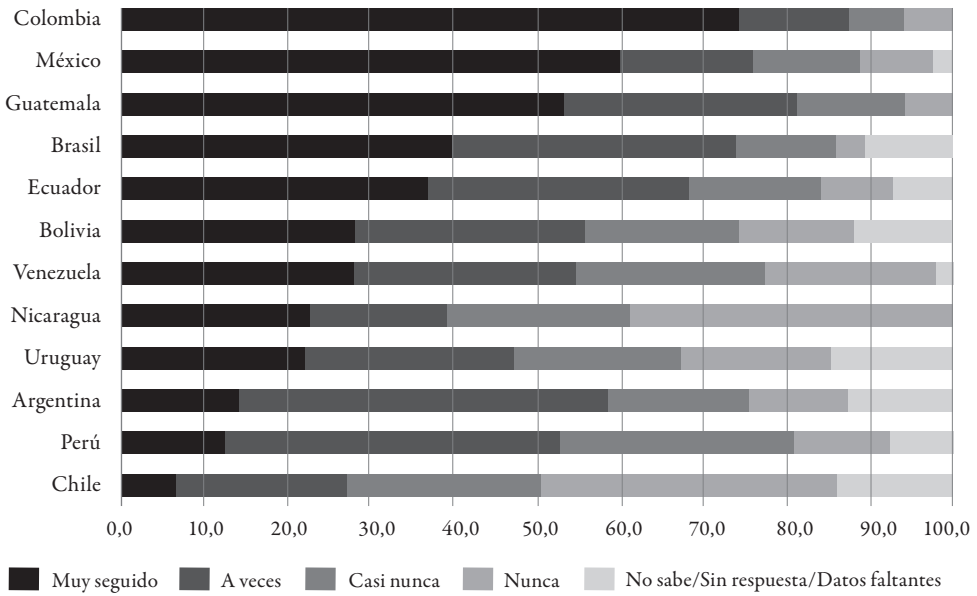


¿Con qué frecuencia los noticieros de TV favorecen al partido gobernante?

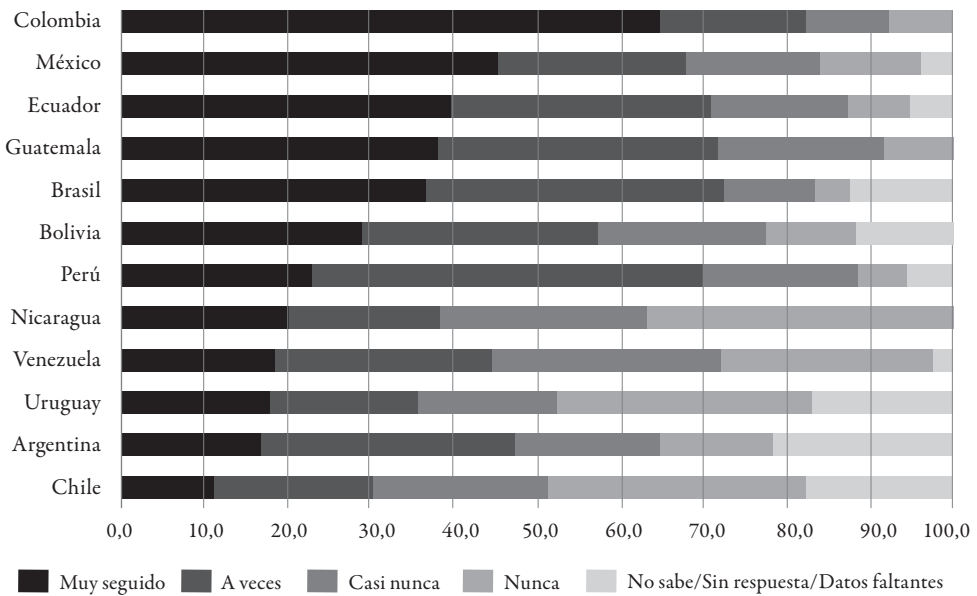




¿Con qué frecuencia las y los votantes son sobornados/coimeados?



¿Con qué frecuencia las y los ricos compran las elecciones?



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la WVS7 (HAERPFER ET AL. 2022)

La distribución de respuestas entre las opciones puede considerarse como indicadores de la percepción de la ciudadanía sobre varios aspectos de la integridad electoral, como se puede verificar en el anexo. El porcentaje de personas encuestadas que eligieron la opción indicativa de mayor integridad electoral precisa cuánto reconoce el público de cada país que sus elecciones son íntegras.

En Uruguay y Chile fueron más frecuentes las respuestas indicativas de mayor integridad electoral, como se esperaba, pero sorprende que tantos entrevistados/as en Nicaragua también tengan una percepción tan positiva sobre las elecciones en su país. Veamos en el Gráfico 3 cómo cada pregunta de la encuesta a las y los votantes se relaciona con algunos de los índices de percepción de las y los especialistas.¹²

La confianza general en las elecciones entre la ciudadanía se acerca un poco al índice PEI pero se aleja del índice V-Dem, ambos basados en la percepción de las personas especialistas. Sin embargo, en cuanto a la cobertura mediática, el recuento de votos y las autoridades electorales, la correlación entre la percepción de la ciudadanía y de las y los especialistas es siempre débil. En estos tres aspectos, Perú, Brasil y México figuran como ejemplos de una percepción de integridad electoral mucho más baja entre el electorado que entre las y los especialistas. Sin duda, hay muchos factores individuales y contextuales que afectan la percepción de integridad electoral por parte de la ciudadanía (MAUK 2022; UGUES JR. 2018; ANDERSON *ET AL.* 2005; FORTIN-RITTBERGER *ET AL.* 2017; MALDONADO Y SELIGSON 2014; ROSAS 2010; BIRCH 2008; BOWLER *ET AL.* 2015), y comprenderlos es un desafío abordado especialmente en la literatura de comportamiento político y opinión pública.

La discrepancia es esperada hasta cierto punto, ya que se trata de percepciones de actores muy diferentes (especialistas y ciudadanía), impulsados por prioridades diferentes y con repertorios muy desiguales. Por otro lado, son percepciones sobre el mismo fenómeno, en el mismo país y en el mismo momento. La ambigüedad de las expectativas sobre la relación entre estas dos medidas no se resuelve con el análisis empírico aplicado en este artículo. En las elecciones más recientes en el conjunto de países latinoamericanos analizados, las percepciones de las personas especialistas y de la ciudadanía se acercan en ciertos aspectos en algunos países y se alejan en otros. Así, la discrepancia varía en la muestra.

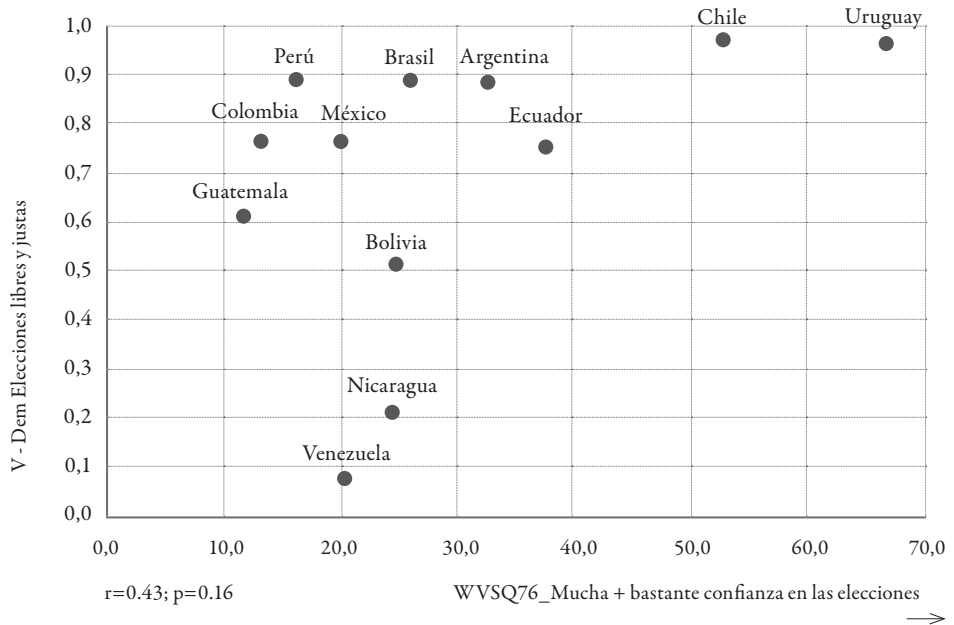
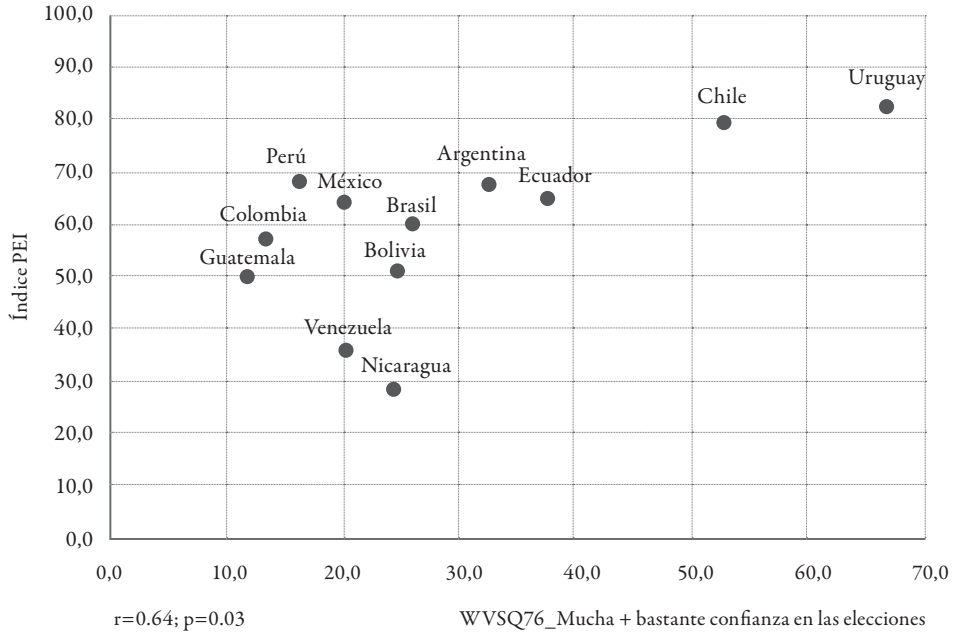
12 Las preguntas en las dos encuestas son muy diferentes, solo hay tres pares de preguntas comparables porque los temas coinciden: conteo de votos, autoridades electorales y cobertura de medios.

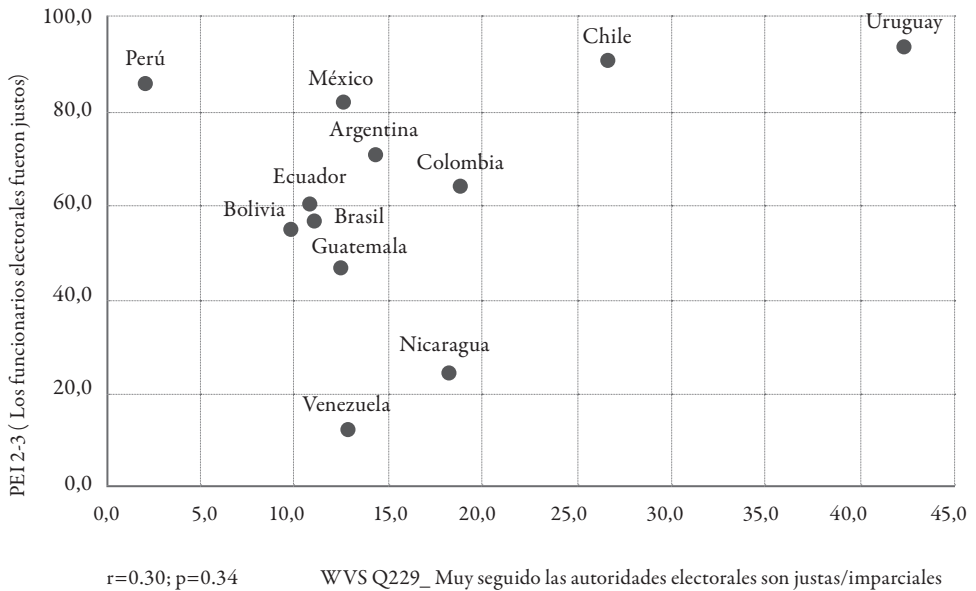
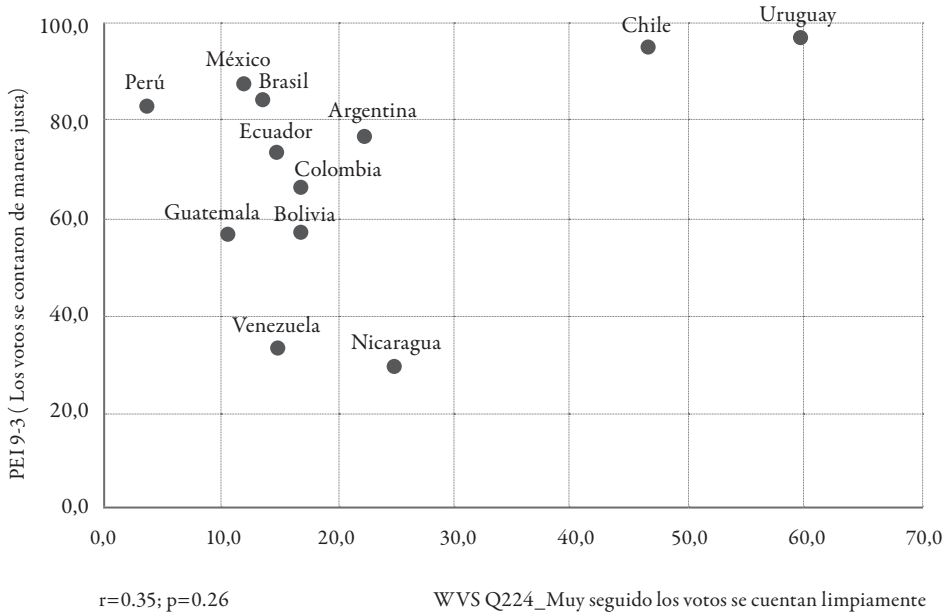
Especular sobre las causas de la discrepancia entre las dos percepciones y su variación no está entre los objetivos (ni las posibilidades) de este artículo. Sin embargo, esta discrepancia es importante en este debate debido a sus consecuencias teóricas y metodológicas. Desde un punto de vista teórico, se plantea la cuestión de si es posible identificar la integridad electoral (evaluada por especialistas u observadores, por ejemplo) independientemente de cómo es percibida por las y los actores políticos (votantes, candidatos, políticos, por ejemplo). Esto implicaría que unas elecciones consideradas íntegras no necesariamente sean percibidas como legítimas, entendiendo la legitimidad como un atributo conferido por las y los actores políticos participantes en el proceso, o al menos por la mayoría de ellos (ANDERSON *ET AL.* 2005).¹³ Desde un punto de vista metodológico, la discrepancia refuerza el argumento de que las variables utilizadas para medir la integridad electoral son aproximaciones y ninguna de ellas opera perfectamente el concepto.

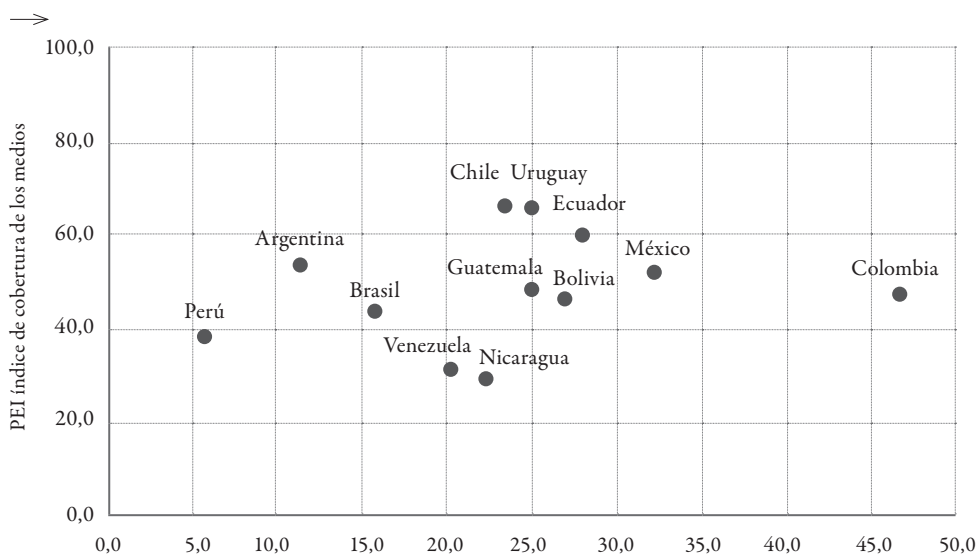
13 En este contexto, los actores políticos no se limitan exclusivamente a las élites políticas, sino que también incluyen al electorado y a la ciudadanía en general, según una perspectiva amplia de todas las personas que participan de alguna manera en el proceso electoral, conocidos como partes interesadas (GARNETT Y ZAVADSKAYA 2018). El concepto de legitimidad aplicado aquí no se refiere específicamente a la legitimación formal, como la de una autoridad legítima ante la ley, sino que se centra en la aceptación pública y el consentimiento generalmente identificados a través de encuestas de opinión (ANDERSON *ET AL.* 2005; BERELSON 1952; MORLINO 2009; POWER Y CYR 2009).

GRÁFICO 3

Cruce entre medidas de percepción de la ciudadanía y especialistas
en las elecciones más recientes disponibles







$r=0.23$; $p=0.48$ WVS Q228_Muy seguido los medios hacen una cobertura objetiva de las elecciones

Fuente: Elaboración propia basada en los datos de WVS7 (HAERPFER ET AL. 2022), PEI (GARNETT ET AL. 2022b) y V-Dem (COPPEDGE ET AL. 2023)

6. CONSIDERACIONES FINALES

Este artículo describió el desarrollo del concepto de integridad electoral a partir de sus antecedentes en la literatura y discutió algunas de las alternativas para su medición. Además, la integridad electoral en la literatura de ciencia política se situó como un tema estrechamente relacionado con el debate sobre las instituciones de gobernanza electoral, pero al mismo tiempo como un ejemplo de superación de los límites del paradigma neoinstitucionalista, al reconocer la relevancia de las y los actores políticos que establecen los estándares de integridad electoral en acuerdos internacionales, así como aquellos que formulan, aplican, legitiman o infringen las reglas del proceso electoral.

Las contribuciones que espero haber ofrecido con este trabajo incluyen: (a) la sistematización de los desarrollos de la literatura que condujeron a la sistematización del concepto; (b) un debate sobre los límites de la medición inherentes a su naturaleza no directamente observables; y (c) el mapeo de las ramificaciones de esta agenda de investigación en diferentes áreas, enfoques teóricos y estrategias metodológicas. Las limitaciones de este trabajo

conforman la agenda de investigación sobre el tema e incluyen: (a) explicar las variaciones entre los países de América Latina en la relación entre las diferentes medidas de integridad y (b) profundizar en el conocimiento sobre la relación entre actores e instituciones en la producción de elecciones íntegras.

En el momento en que se escribe este artículo, algunas de las cuestiones planteadas aquí se imponen en varios países del mundo con el peso de una amenaza: las instituciones no lo explican todo y la integridad electoral depende de cómo las y los actores políticos las utilizan. Aún más importante: la legitimidad conferida por estos actores a los procesos electorales no depende de las cualidades de las instituciones de gobernanza electoral. Las elecciones íntegras no son suficientes para la democracia, pero indudablemente son su condición necesaria y, por lo tanto, deben ser objeto privilegiado en las reflexiones e investigaciones. No hay tiempo que perder.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adler, E. Scott, y Thad E. Hall. 2013. “Ballots, Transparency, and Democracy”. *Election Law Journal* 12 (2): 146-61. <https://doi.org/kb7c>
- Álvarez, Ignacio, Alex Bravo, Gerardo de Icaza, Cristóbal Fernández, Yerutí Méndez, y Daniel Tovar. 2020. *Guía para organizar elecciones en tiempo de pandemia*. Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos. <https://bit.ly/3uSz5MO>
- Alvarez, R. Michael, y Thad E. Hall. 2004. *Point, click, and vote: the future of Internet elections*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- . 2008. *Electronic elections: the perils and promises of digital democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Alvarez, R. Michael, Thad E. Hall, y Susan D. Hyde, eds. 2008. *Electoral Fraud: detecting and deterring electoral manipulation*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Ames, Barry, e Ignacio Mamone. 2020. “Agency and Structure in Latin American Regime Change”. *Journal of Politics in Latin America* 13 (1): 5-39. <https://doi.org/kb7h>
- Anderson, Christopher, André Blais, Shaun Bowler, Todd Donovan, y Ola Listhaug. 2005. *Losers’ Consent: Elections and Democratic Legitimacy*. Oxford: Oxford University Press.
- Beber, Bernd, y Alexandra Scacco. 2012. “What the Numbers Say: A Digit-Based Test for Election Fraud”. *Political Analysis* 20 (2): 211–234. <https://doi.org/f3xfkh>
- Berelson, Bernard. 1952. “Democratic theory and public opinion”. *The Public Opinion Quarterly* 16 (3): 313–330. <https://doi.org/fkfkst>
- Birch, Sarah. 2008. “Electoral institutions and popular confidence in electoral processes: A cross-national analysis”. *Electoral Studies* 27: 305-320. <https://doi.org/ct74m4>
- . 2011. *Electoral Malpractice*. Oxford: Oxford University Press.
- Bowler, Shaun, Thomas Brunell, Todd Donovan, y Paul Gronke. 2015. “Election administration and perceptions of fair elections”. *Electoral Studies*, n.º 38: 1-9. <https://doi.org/f7fbvx>
- Brinks, Daniel M., Steven Levitsky, y María Victoria Murillo. 2020. *The politics of institutional weakness in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Cantú, Francisco, y Sebastián M. Saiegh. 2011. "Fraudulent Democracy? An Analysis of Argentina's Infamous Decade Using Supervised Machine Learning". *Political Analysis* 19 (4): 409-33. <https://doi.org/dqkvrn>
- Carter Center. 2023. *Election Obligations and Standards: a Carter Center Assessment Manual*. 2da ed. Atlanta: The Carter Center. <https://bit.ly/3OEDFic>
- Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 2020. "Consideraciones para el establecimiento de un protocolo para celebración de elecciones en el contexto de una crisis sanitaria". Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. <https://bit.ly/3ozWlyb>
- Cheeseman, Nick, y Brian Klaas. 2018. *How to Rig an Election*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Coppedge, Michael. 1999. "Thickening Thin Concepts and Theories: Combining Large N and Small in Comparative Politics". *Comparative Politics* 31 (4): 465-476. <https://doi.org/bx2q79>
- Coppedge, Michael, John Gerring, Carl Henrik Knutsen, Staffan I. Lindberg, Jan Teorell, David Altman, Michael Bernhard, Agnes Cornell, M. Steven Fish, Lisa Gastaldi, Haakon Gjerløw, Adam Glynn, Sandra Grahn, Allen Hicken, Katrin Kinzelbach, Kyle L. Marquardt, Kelly McMann, Valeriya Mechkova, Anja Neundorf, Pamela Paxton, Daniel Pemstein, Oskar Rydén, Johannes von Römer, Brigitte Seim, Rachel Sigman, Svend-Erik Skaaning, Jeffrey Staton, Aksel Sundström, Eitan Tzelgov, Luca Uberti, Yi-ting Wang, Tore Wig, y Daniel Ziblatt. 2023. "'V-Dem Codebook v13'. Varieties of Democracy (V-Dem) Project". Gothenburg: University of Gothenburg, V-Dem Institute. <https://bit.ly/45yE1Ge>
- Dawson, Stephen. 2020. "Electoral fraud and the paradox of political competition". *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 32 (4): 793-812. <https://doi.org/gjq6cr>
- Deckert, Joseph, Mikhail Myagkov, y Peter Ordeshook. 2011. "Benford's Law and the Detection of Election Fraud". *Political Analysis* 19 (3): 245-268. <https://doi.org/dnj2zm>
- Donno, Daniela. 2013. *Defending Democratic Norms: International actors and the politics of electoral misconduct*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/kb7z>
- Edgell, Amanda B., Sandra Grahn, Jean Lachapelle, Anna Lührmann, y Seraphine F. Maerz. 2020. "An Update on Pandemic Backsliding: Democracy Four Months after the Beginning of the Covid-19 Pandemic". V-Dem Policy Brief n.º 24. Gothenburg: V-Dem Institute, University of Gothenburg. <https://bit.ly/45yhRnN>

- Edgell, Amanda B., Valeriya Mechkova, David Altman, Michael Bernhard, y Staffan I. Lindberg. 2018. "When and where do elections matter? A global test of the democratization by elections hypothesis, 1900–2010". *Democratization* 25 (3): 422-444. <https://doi.org/gcz87d>
- Elklit, Jorgen, y Andrew Reynolds. 2002. "The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies: A New Comparative Politics Research Agenda". *Commonwealth & Comparative Politics* 40 (2): 86-119. <https://doi.org/fjj7xf>
- . 2005a. "A Framework for the Systematic Study of Election Quality". *Democratization* 12 (2): 147-162. <https://doi.org/d783r3>
- . 2005b. "Judging elections and election management quality by process". *Representation* 41 (3): 189-207. <https://doi.org/dh3j2f>
- Elklit, Jorgen, y Palle Svensson. 1997. "The Rise of Election Monitoring: What Makes Elections Free and Fair?". *Journal of Democracy* 8 (3): 32-46. <https://doi.org/d3khst>
- Fortin-Rittberger, Jessica, Philipp Harfst, y Sarah Dingler. 2017. "The costs of electoral fraud: establishing the link between electoral integrity, winning an election, and satisfaction with democracy". *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 27 (3): 350-368. <https://doi.org/kb9h>
- Freidenberg, Flavia. 2017. "¿Qué es una buena elección?: el uso de los informes de las misiones de observación electoral para evaluar los procesos electorales latinoamericanos (2013-2016)?". *Dados* 60 (4): 1095-1142. <https://doi.org/kb9j>
- , ed. 2022. *Reformas electorales en América Latina*. Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Garnett, Holly Ann. 2019. "Evaluating electoral management body capacity". *International Political Science Review* 40 (3): 335-353. <https://doi.org/gqqrq2s>
- Garnett, Holly Ann, y Toby S. James. 2020. "Cyber Elections in the Digital Age: Threats and Opportunities of Technology for Electoral Integrity". *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy* 19 (2): 111-126. <https://doi.org/gqqrq2r>
- . 2022. "Perceptions of Electoral Integrity (PEI)". The Electoral Integrity Project.
- Garnett, Holly Ann, Toby S. James, y Madison MacGregor. 2022a. "The expert survey of Perceptions of Electoral Integrity, Release 8.0, (PEI_8.0)". The Electoral Integrity Project.
- . 2022b. "Perceptions of Electoral Integrity, (PEI-8.0)". The Electoral Integrity Project; Harvard Dataverse. <https://bit.ly/3ozZspU>

- Garnett, Holly Ann, y Zavadskaya, Margarita, eds. 2018. *Electoral Integrity and Political Regimes: Actors, Strategies and Consequences*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Guadarrama-Cruz, Carlos. 2022. “El Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (2015 - 2022): una aproximación a su metodología y resultados”. *Elecciones* 21 (24): 219-216. <https://doi.org/kb3s>
- Haerpfner, Christian, Ronald Inglehart, Alejandro Moreno, Christian Welzel, Kseniya Kizilova, Jaime Diez-Medrano, Marta Lagos, Pippa Norris, Eduard Ponarin, y Bi Puranen, eds. 2022. “World Values Survey: Round Seven - Country-Pooled Datafile Version 5.0” Madrid y Viena: JD Systems Institute; WVSA Secretariat. <https://doi.org/kb9v>
- Haque, Ziaul, y David Carroll. 2020. “Assessing the Impact of Information and Communication Technologies on Electoral Integrity”. *Election Law Journal* 19 (2): 127-148. <https://doi.org/kb9w>
- Hartlyn, Jonathan, Jennifer McCoy, y Thomas M. Mustillo. 2008. “Electoral Governance Matters: Explaining the Quality of Elections in Contemporary Latin America”. *Comparative Political Studies* 41 (1): 73-98. <https://doi.org/fp2p66>
- Hernández-Huerta, Víctor A. 2017. “Judging Presidential Elections around the World: An Overview”. *Election Law Journal* 16 (3): 377-396. <https://doi.org/kb9x>
- Hyde, Susan D. 2008. “How international election observers detect and deter fraud”. En *Election Fraud: detecting and deterring electoral manipulation*, editado por R. Michael Alvarez, Thad Hall, y Susan D. Hyde, 201-205. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- . 2011a. *The Pseudo-democrat’s Dilemma: why election observation became an international norm*. Ithaca: Cornell University Press.
- . 2011b. “Catch Us If You Can: Election Monitoring and International Norm Diffusion”. *American Journal of Political Science* 55 (2): 356-369. <https://doi.org/fsq77v>
- Hyde, Susan D., y Nikolay Marinov. 2012. “Which Elections Can Be Lost?”. *Political Analysis* 20 (2): 191-201. <https://doi.org/fsrtg4>
- . 2014. “Information and Self-Enforcing Democracy: The Role of International Election Observation”. *International Organization* 68 (2): 329-359. <https://doi.org/f52j4g>
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). 2012. “Deepening Democracy: A Strategy for Improving the

Integrity of Elections Worldwide”. IDEA Internacional; The Kofi Annan Foundation. <https://bit.ly/3MFcYkh>

James, Toby. 2019. “Better workers, better elections? Electoral management body workforces and electoral integrity worldwide”. *International Political Science Review* 40 (3): 370-390. <https://doi.org/kcbc>

———. 2020. *Comparative Electoral Management*. Londres: Routledge.

James, Toby S., y Sead Alihodzic. 2020. “When Is It Democratic to Postpone an Election? Elections during Natural Disasters, COVID-19, and Emergency Situations”. *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy* 19 (3): 344-62. <https://doi.org/kcn4>

James, Toby S., Alistair Clark, y Erik Asplund, eds. 2023. *Elections during Emergencies and Crises: Lessons for Electoral Integrity from the Covid-19 Pandemic*. Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. <https://doi.org/kcn3>

James, Toby, Holly Ann Garnett, Leontine Loeber, y Carolien van Ham. 2019. “Electoral management and the organisational determinants of electoral integrity: Introduction”. *International Political Science Review* 40 (3): 295-312. <https://doi.org/kcbd>

Jones, Douglas W., y Barbara Simons. 2012. *Broken Ballots – will your vote count?* Stanford: CSLI Publications.

Kelley, Judith G. 2012. *Monitoring Democracy: When International Election Observation Works, and Why It Often Fails*. Princeton: Princeton University Press.

Krimmer, Robert, y Jordi Barrat i Esteve. 2022. “Electronic Voting”. En *Routledge Handbook of Election Law*, editado por David Schultz, y Jurij Toplak. Londres: Routledge.

Krivososova, Iuliia. 2021. “The forgotten election administrator of internet voting: lessons from Estonia”. *Policy Studies* (43) 6: 1254-1276. <https://doi.org/kcbk>

Lehoucq, Fabrice E. 2002. “Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization”. *International Political Science Review / Revue Internationale de Science Politique* 23 (1): 29-46. <https://doi.org/drkngr>

———. 2003. “Electoral Fraud: Causes, Types, and Consequences”. *Annual Review of Political Sciences* 6 (1): 233-256. <https://doi.org/cd5rpt>

Lehoucq, Fabrice E., e Iván Molina. 2002. *Stuffing the ballot box: fraud, electoral reform and democratization in Costa Rica*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Levitsky, Steve, y María Victoria Murillo. 2009. "Variation in Institutional Strength". *Annual Review of Political Sciences* 12 (1): 115-33. <https://doi.org/d9b5pc>
- Levitsky, Steven, y Lucan Way. 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2020. "The New Competitive Authoritarianism". *Journal of Democracy* 31 (1): 51-65. <https://doi.org/ghv2qn>
- Lindberg, Staffan I. 2006. "The surprising significance of African elections". *Journal of Democracy* 17 (1): 139-151. <https://doi.org/ct2hk5>
- . 2009. *Democratization by Elections: A New Mode of Transition*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Loeber, Leontine. 2017. "Legislating for E-Enabled Elections: Dilemmas and Concerns for the Legislator". En *Electronic Voting*, editado por Robert Krimmer, Melanie Volkamer, Jordi Barrat, Josh Benaloh, Nicole Goodman, Peter Y. A. Ryan, y Vanessa Teague, 203-17. Lecture Notes in Computer Science. Cham: Springer International. <https://doi.org/kcbr>
- . 2020. "Use of Technology in the Election Process: Who Governs?" *Election Law Journal* 19 (2). <https://doi.org/kcbs>
- López-Pintor, Rafael. 2000. *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. Nueva York: Dirección de Políticas de Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://bit.ly/3IG61xU>
- . 2004. *Administración electoral y consolidación democrática*. 1ra ed. Biblioteca de la Reforma Política n.º 6. Lima: Asociación Civil Transparencia; IDEA Internacional.
- . 2010. *Assessing Electoral Fraud in New Democracies: A Basic Conceptual Framework*. IFES White Paper Series. Washington, DC: International Foundation for Electoral Systems.
- Lührmann, Anna, Amanda B. Edgell, y Seraphine F. Maerz. 2020. "Pandemic Backsliding: Does Covid-19 put Democracy at Risk?". V-Dem Policy Brief n.º 24. Gothenburg: V-Dem Institute, University of Gothenburg. <https://bit.ly/3qendo6>
- Mainwaring, Scott, y Aníbal Pérez-Liñán. 2013. *Democracies and Dictatorships in Latin America - Emergence, Survival, and Fall*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maldonado, Arturo, y Mitchell Seligson. 2014. "Electoral trust in Latin America". En *Advancing Electoral Integrity*, 229-245. Editado por Pippa Norris, Richard W. Frank, y Ferran Martínez i Coma. Nueva York: Oxford University Press.

- Mauk, Marlene. 2022. "Electoral integrity matters: how electoral process conditions the relationship between political losing and political trust". *Quality & Quantity* 56: 1709–1728. <https://doi.org/kcbx>
- Mebane, Walter R. 2011. "Comment on 'Benford's Law and the Detection of Election Fraud'". *Political Analysis* 19 (3): 269-272. <https://doi.org/cqsmrg>
- 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 (229): 640-685. <https://doi.org/kcb3>
- Méndez de Hoyos, Irma, Max Grömping, Ferran Martínez i Coma, y N. Loza Otero. 2021. "Integridad electoral y órganos electorales subnacionales en México: el papel de la imparcialidad". *Región y sociedad* 33 (e1485). <https://doi.org/kcb4>
- Méndez de Hoyos, Irma, Ferran Martínez i Coma, y Nicolás Loza Otero, eds. 2019. *Integridad Electoral: México en perspectiva global*. Ciudad de México: FLACSO México.
- Molina, Iván y Lehoucq, Fabrice E. 1999. "Political Competition and Electoral Fraud: A Latin American Case Study". *Journal of Interdisciplinary History* 30 (2): 199-234. <https://doi.org/fvq3wh>
- Monsivais-Carrillo, Alejandro. 2022. "Perception of Electoral Integrity, Trust in Elections, and the Conditional Role of the Understanding of Democracy: Addressing the 'Mexican Paradox'". *Colombia Internacional* 110 (abril): 89-121. <https://doi.org/kcb6>
- Morlino, Leonardo. 2009. "Legitimacy and the quality of democracy". *International Social Science Journal* 60 (196): 211–222. <https://doi.org/bj6gcs>
- Mozaffar, Shaheen, y Andreas Schedler. 2002. "The Comparative Study of Electoral Governance:—Introduction". *International Political Science Review* 23 (1): 5-27. <https://doi.org/chzjpx>
- Munck, Gerardo L. 2004. "Democratic politics in Latin America: New Debates and Research Frontiers" *Annual Review of Political Sciences* 7: 437-62. <https://doi.org/cxk2kr>
- Norris, Pippa. 2013a. "The new research agenda studying electoral integrity". *Electoral Studies* 32 (4): 563-575. <https://doi.org/f5mwrp>
- . 2013b. "Does the world agree about standards of electoral integrity? Evidence for the diffusion of global norms". *Electoral Studies* 32 (4): 576-588. <https://doi.org/kcb7>

- . 2014. *Why Electoral Integrity Matters*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2015. *Why Elections Fail*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2017a. *Strengthening Electoral Integrity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2017b. *Why American elections are flawed (and how to fix them)*. Ithaca: Cornell University Press.
- . 2019. “Conclusions: The new research agenda on electoral management”. *International Political Science Review* 40 (3): 391-403. <https://doi.org/kcb9>
- Norris, Pippa, Richard W. Frank, y Ferran Martínez i Coma. 2013. “Assessing the quality of elections”. *Journal of Democracy* 24 (4): 124-135. <https://doi.org/kfdj>
- . 2014. “Measuring Electoral Integrity around the World: A New Dataset”. *PS: Political Science & Politics* 47 (4): 789-798. <https://doi.org/f6kwdq>
- . 2015. “Contentious elections: from votes to violence”. En *Contentious elections: from ballots to barricades*, editado por Pippa Norris, Richard W. Frank, y Ferran Martínez i Coma, 1-21 Nueva York: Routledge.
- O’Donnell, Guillermo, y Phillippe Schmitter. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule*. Vol. 4. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Orozco Henríquez, José de Jesús. 2019. *Justicia electoral comparada de América Latina, Doctrina Jurídica*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Otaola, Miguel Lara. 2017. “To include or not to include? Party representation in electoral institutions and confidence in elections: A comparative study of Latin America”. *Party Politics* 24 (5): 598-608. <https://doi.org/gd4rtq>
- Pastor, Robert A. 1999. “The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: implications for policy and research”. *Democratization* 6 (4): 1-27. <https://doi.org/fwr7hc>
- Power, Timothy J., y J. y Jennifer M. Cyr. 2009. “Mapping political legitimacy in Latin America”. *International Social Science Journal* 60 (196): 253-272. <https://doi.org/dt9xvp>
- Romero Ballivián, Salvador. 2021. El impacto político y sanitario de la pandemia del coronavirus: Reflexiones y lecciones de la presidencial 2020 en Bolivia. En *Experiencia de los organismos electorales de América Latina en la celebración de procesos electorales en pandemia*. Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos

- Rosas, Guillermo. 2010. "Trust in elections and the institutional design of electoral authorities: Evidence from Latin America". *Electoral Studies* 29(1): 74-90. <https://doi.org/fxdc55>
- Red de conocimientos electorales ACE. 2012. *The ACE Encyclopaedia: Electoral Integrity*. Red de conocimientos electorales ACE.
- Sartori, Giovanni. 1970. "Concept misformation in comparative politics". *American Political Science Review* 64 (4): 1033-1053. <https://doi.org/d9jpm>
- Schedler, Andreas. 2002. "Elections without Democracy: The menu of Manipulation". *Journal of Democracy* 13 (2): 36-50. <https://doi.org/b3q67m>
- , ed. 2006. *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder CO: Lynne Rienner Publishers.
- . 2013. *Emerging trends in the Study of Electoral Authoritarianism*. Documentos de Trabajo CIDE 253, Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. <https://bit.ly/42cvvd8>
- Stewart III, Charles. 2011. "Voting Technologies". *Annual Review of Political Science*. 14 (1): 353-78. <https://doi.org/c93rk6>
- Tokaji, Daniel P. 2022. "Comparative Election Administration: a legal perspective on electoral institutions". En *Comparative Election Law*, editado por James A. Gardner, y Edward Elgar, 436-458. <https://doi.org/kccj>
- Ugues Jr., Antonio. 2018. "Public Perceptions of Clean Elections in Mexico: An Analysis of the 2000, 2006, and 2012 Elections". *Journal of Politics in Latin America* 10 (2): 77-98. <https://doi.org/kcck>
- Vickery, Chad, y Erica Shein. 2012. *Assessing Electoral Fraud in New Democracies: Refining the Vocabulary*. IFES White Paper Series. Washington, DC: International Foundation for Electoral Systems. <https://bit.ly/439z3hA>
- Way, Lucan, y Steve Levistky. 2002. "Elections without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism". *Journal of Democracy* 13 (2): 51-65. <https://doi.org/bhbtrr>
- Zhang, Mali, R. Michael Alvarez, e Ines Levin. 2019. "Election forensics: Using machine learning and synthetic data for possible election anomaly detection". *PLoS ONE* 14(10): e0223950. <https://doi.org/kccm>

ANEXO I

Porcentaje de respuestas en las opciones indicativas de mayor integridad electoral

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Guatemala	México	Nicaragua	Perú	Uruguay	Venezuela
Q76_Mucha + bastante confianza en las elecciones	32,6	24,7	26,0	52,7	13,4	37,5	11,9	20,1	24,4	16,4	66,6	20,5
Q224_Muy seguido los vo- tos se cuentan limpiamente	22,4	16,9	13,7	46,5	17,0	14,9	10,7	12,2	24,8	3,8	59,7	15,0
Q225_Nunca se prohíbe competir a candidatos de la oposición	30,0	25,4	23,1	29,6	29,5	15,9	15,1	26,3	35,7	18,7	49,9	28,2
Q226_Nunca los noticieros de TV favore- cen al partido gobernante	7,8	10,9	6,1	24,2	14,7	8,9	9,4	13,5	20,5	5,9	19,6	14,6
Q227_Nunca los votantes son soborna- dos/coimeados	11,9	13,8	3,5	35,6	5,6	8,6	5,5	8,7	38,5	11,4	18,1	20,7



↑	Q228_Muy seguido los medios hacen una cobertura objetiva de las elecciones	11,4	26,9	15,8	23,4	46,6	28,0	25,0	32,2	22,2	5,8	25,0	20,3
	Q229_Muy seguido las autoridades electorales son justas/imparciales	14,3	9,8	11,0	26,7	18,8	10,8	12,5	12,6	18,2	2,1	42,3	12,9
	Q230_Nunca los ricos compran las elecciones	13,5	10,8	4,2	31,0	7,5	7,5	8,1	12,2	36,6	5,9	30,8	25,4
	Q231_Nunca se amenaza a los votantes con violencia en las urnas	28,7	27,6	27,0	52,2	21,7	29,8	12,8	21,7	46,4	31,4	74,1	35,3
	Q232_Muy seguido los votantes tienen opciones reales entre las cuales elegir	31,7	35,1	29,5	34,0	44,5	34,1	21,0	29,9	34,0	7,6	63,2	29,1
	↑												

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Guatemala	México	Nicaragua	Perú	Uruguay	Venezuela
Q233_Muy seguido las mujeres tienen igualdad de oportunidades para ocupar cargos	41,2	45,9	26,3	33,4	50,3	49,3	26,1	33,7	43,6	15,5	47,9	30,5
Q234_Tener elecciones limpias es muy importante	48,6	56,0	73,3	42,1	64,8	56,2	45,0	63,9	63,4	54,1	72,5	51,1

Fuente: WVS7 (HAERPFER ET AL. 2022)

Conflictos de interés:

La autora declara no tener algún conflicto de interés.

Contribuciones de las autoras y/o los autores:

GABRIELA DA SILVA TAROUCO: conceptualización, investigación, diseño de metodología, redacción (borrador original), redacción (revisión y edición).

Autora para correspondencia:

GABRIELA DA SILVA TAROUCO

<gabriela.tarouco@ufpe.br>

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]

GABRIELA DA SILVA TAROUCO

Se graduó en Ciencias Sociales por la Universidade Estadual de Campinas; Maestra en Ciencia Política por la Universidade Estadual de Campinas; Doctora en Ciencia Política en el Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Actualmente, ejerce como asociada del Departamento de Ciencia Política de la Universidade Federal de Pernambuco y se especializa en investigar temas relacionados con partidos políticos, sistemas partidarios, elecciones, gobernanza electoral e integridad electoral.



Confianza ciudadana y diseño de organismos electorales en América Latina (2017-2020)

FACUNDO GABRIEL GALVÁN

<facundo.galvan@usal.edu.ar>

Observatorio de Reformas Políticas en América Latina

Buenos Aires, Argentina

ORCID: 0000-0001-6073-2244

[Resumen] Los niveles de confianza ciudadana en los procesos electorales y en los organismos que los administran forman parte de los elementos centrales en el debate sobre la integridad electoral en las democracias. Este artículo se propone retomar la discusión acerca de la relación entre los tipos de diseño institucional de los organismos electorales en América Latina (gubernamentales, mixtos o independientes) y los niveles de confianza que generan en la ciudadanía. Utilizando datos disponibles del *Latinobarómetro* para 2017, 2018 y 2020, se busca profundizar en el estudio de estos factores en los países de la región. En esta investigación se compara el diseño de estos organismos en los tres países con mayor nivel de confianza (Costa Rica, Uruguay y Colombia) con los tres países con menor confianza (El Salvador, Paraguay y Honduras). Este estudio pone a prueba la mirada que sostiene la existencia de una relación lineal entre el diseño institucional y la confianza ciudadana, al tiempo que propone continuar la investigación sobre el diseño de los organismos electorales en la región para identificar otros puntos en común y diferencias en estas experiencias.

[Palabras clave] Integridad electoral, confianza electoral, organismos electorales, *Latinobarómetro*.

[Title] Citizen trust and electoral management bodies design in Latin America (2017-2020)

[Abstract] Citizen trust levels in electoral processes and in electoral management bodies (EMB) are key elements when debating electoral integrity in democracies. This article aims to bring back the discussion about the relationship between the types of EMB institutional design in Latin America (governmental, mixed, or independent) and the levels of trust they hold. The data available from *Latinobarómetro* for 2017, 2018 and 2020 allow us to further study these factors in the countries of the region. This paper compares the EMB design in the three countries with the highest trust level (Costa Rica, Uruguay, and Colombia) against the three with the lowest trust levels (El Salvador, Paraguay, and Honduras). This study tests the theory that there is a linear relation between institutional design and citizen trust, while proposing to deepen the research on EMB design in the region, to identify other points in common and differences in these experiences.

[Keywords] Electoral integrity, EMB, electoral trust, *Latinobarometer*.

[Recibido] 04/04/23 y [Aceptado] 23/06/23

GALVÁN, Facundo Gabriel. 2023. "Confianza ciudadana y diseño de organismos electorales en América Latina (2017-2020)". *Elecciones* (enero-junio), 22(25): 87-110. DOI:10.53557/elecciones.2023.v22n25.03

1. INTRODUCCIÓN¹

En los últimos años ¿Cuántas veces hemos escuchado a alguien quejarse o sospechar de la limpieza en los comicios de países latinoamericanos? ¿Cuántas veces hemos escuchado quejas o sospechas sobre la administración del proceso electoral en democracias latinoamericanas? ¿Cuántos presidentes en ejercicio, elegidos democráticamente, han denunciado fraude tras ser derrotados en las urnas? ¿Cuántas veces se acusa de fraude a un organismo electoral desconocido para la ciudadanía, y a una administración electoral cuyo funcionamiento no es del todo comprendido?

En los debates sobre democracia y elecciones, los partidos y la competencia electoral han acaparado la mayor parte de la producción académica, sobre todo en América Latina. Asimismo, se destaca y se celebra el imparable crecimiento de la agenda de los estudios de género que analizan la participación política y la inclusión de las mujeres en las democracias de la región, así como visibilizan las inequidades que persisten. Ahora bien, en comparación con esos temas, la agenda de investigaciones vinculadas a la integridad electoral ha sido menos abundante. Recién durante la última década ha surgido una mayor producción sobre este tópico (FORTIN-RITTBERGER *ET AL.* 2017; MARTÍNEZ I COMA *ET AL.* 2015; MAUK 2020; MUNCK 2009; MCALLISTER Y WHITE 2015; MONSIVÁIS-CARRILLO, 2015; NORRIS 2014; 2019; NORRIS Y GRÖMPING 2017; GARBIRAS-DÍAZ Y MONTENEGRO 2022).

Los partidos, las transiciones, los sistemas electorales, la inestabilidad de los presidencialismos en la región y la participación política de las mujeres, lógicamente coparon la agenda de investigaciones recientes, algo comprensible dada la necesidad de conocer más sobre esas temáticas y su injerencia, en especial tras la tercera ola democratizadora. La integridad electoral, por su parte, parece un problema reservado sobre todo para países que han consolidado sus democracias y solo cuando la democracia se vuelve efectivamente *the only game in town* (LINZ Y STEPAN 1996) parece presentarse la oportunidad de impulsar el conocimiento en esta área. En el debate sobre lo que implica la integridad del proceso electoral, existen definiciones notables, como la propuesta por Munck (2009):

¹ El autor agradece al equipo editorial y evaluadores por los comentarios recibidos en el proceso de aprobación.

First, elections must be inclusive, [...] that is, all citizens must be effectively enabled to exercise their right to vote in the electoral process; second; elections must be clean, in other words, voters' preferences must be respected and faithfully registered; third; elections must be competitive, that is, they must offer the electorate an unbiased choice among alternatives; and fourth; the main public offices must be accessed through periodic elections, and the results expressed through the citizens' votes must not be reversed. [Primero, las elecciones deben ser inclusivas, (...) es decir, toda la ciudadanía debe estar habilitada de manera efectiva para ejercer su derecho al voto en el proceso electoral. Segundo, las elecciones deben ser limpias; es decir, las preferencias del electorado deben respetarse y registrarse fielmente. Tercero, las elecciones deben ser competitivas; es decir, deben ofrecer al electorado una opción imparcial entre las alternativas. Cuarto, el acceso a los principales cargos públicos debe ser a través de elecciones periódicas, y los resultados expresados a través del voto de la ciudadanía no deben revertirse. (Traducción de la editora)] (2009, 88)

A partir de esta premisa es posible afirmar que la integridad del proceso electoral depende de la ausencia de restricciones en el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía, así como de la existencia de una libre competencia partidaria. Al mismo tiempo, los organismos que administran elecciones deben velar por la transparencia y la imparcialidad de los procesos, para garantizar los cuatro puntos básicos señalados.

Ahora bien, ¿todos los organismos electorales se encuentran en condiciones de alcanzar en igual forma esa integridad? Resulta difícil medir la limpieza de las elecciones y en especial los fraudes electorales (LEHOUCQ 2007). Los hechos ocurridos en los Estados Unidos de América en 2020, con las denuncias de fraude electoral por parte de un presidente en ejercicio (MARS 2020), han demostrado que la agenda de investigación centrada en el funcionamiento de los organismos electorales dista de ser una problemática limitada a países con democracias cuya consolidación aún se discute, sino que continúa vigente a nivel mundial. Al mismo tiempo, estos hechos han puesto nuevamente el foco en la integridad de los comicios, la autonomía de los entes electorales y su vínculo con los niveles de confianza de la ciudadanía. En las miradas vinculadas a la gobernanza electoral, destaca el trabajo de Hartlyn *et al.* (2009), en el cual se analiza si el tipo de organismo electoral (independiente o partidista) guarda relación con la probabilidad de que la elección sea considerada aceptable. Para ello utiliza encuestas de confianza de los partidos políticos en los comicios, datos que, según concluye, no constituyen un indicador adecuado. Otros trabajos, como los de Lupu *et al.* (2021) y Birch (2008), indagan en diferentes

variables que impactan en el nivel de confianza ciudadana en las elecciones. Estos estudios toman en consideración el nivel de confianza en el organismo electoral y sus diseños institucionales, enfocándose en comprender la valoración del proceso electoral. El trabajo de Birch (2008) aporta una interesante conclusión: los niveles de independencia formal de los organismos electorales se asocian negativamente con la percepción de imparcialidad de las elecciones (2008, 313). Esta relación se presenta como contraintuitiva y la autora la atribuye a las percepciones de las personas votantes.

Más recientemente, Garbiras-Díaz y Montenegro (2022) desarrollaron investigaciones innovadoras sobre cómo se construye confianza en las elecciones. En estas investigaciones centran su atención en cómo los monitoreos ciudadanos basados en plataformas en línea y de acceso abierto pueden contribuir a velar por la integridad de los procesos electorales en forma más efectiva que, por ejemplo, un despliegue tradicional de observación en el territorio (HYDE 2010). Estos trabajos aportan una perspectiva que ayuda a entender mejor la construcción de la confianza, especialmente en democracias débilmente institucionalizadas.

Como referencia en esta área se encuentran los trabajos de Barrientos del Monte sobre gestión electoral en América Latina, en los que aborda la relación entre el diseño de los organismos electorales y sus niveles de confianza. En uno de sus estudios, Barrientos del Monte (2010) demuestra que el tipo de diseño de los organismos electorales, independiente o no respecto al Poder Ejecutivo, no siempre guarda la relación esperada con el nivel de confianza de las élites políticas (parlamentarias) en el proceso electoral. De hecho, propone analizar la incidencia de otros factores, como los niveles de competitividad y la distribución de poder resultante de los comicios. En una investigación más reciente, Barrientos del Monte (2011) establece un estudio sistemático sobre los tipos de diseño de los organismos electorales en América Latina y sus respectivos niveles de confianza. Allí, concluye que los organismos electorales con diseños gubernamentales se encuentran en países con altos niveles de confianza ciudadana, mientras que los de diseño independiente se hallan en países con bajos niveles de confianza.

A la luz de estos antecedentes, espero realizar un aporte en este campo de estudio mediante la comparación de los diseños de los organismos electorales con mayores y menores niveles de confianza ciudadana en América Latina. En

la actualidad, contamos con importantes encuestas a nivel regional que indagán sobre la confianza en los organismos encargados de administrar elecciones. Gracias a ellas, podemos profundizar nuestro conocimiento acerca de la relación entre esos niveles de confianza y de diseño de los organismos electorales.

Precisamente, la pregunta que orienta este trabajo es ¿Qué tipo de relación se observa entre los diseños de los organismos electorales latinoamericanos y los niveles de confianza ciudadana en ellos? Se entiende que sin una ciudadanía que confíe en los procesos electorales, y sin organismos electorales que los gestionen de manera imparcial, resulta imposible alcanzar vías hacia la integridad electoral, entendida como el cumplimiento de las pautas básicas del proceso electoral antes mencionadas. Al mismo tiempo, esta falta de confianza puede afectar también la participación política (BARRIENTOS DEL MONTE 2011). A continuación, analizaré las discusiones contemporáneas que se dan en torno a la clasificación de los organismos electorales, así como sus implicancias en la integridad electoral.

2. ESTUDIO DEL DISEÑO DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES LATINOAMERICANOS

En esta sección se presentan diferentes enfoques y discusiones en torno a los tipos de diseño de los organismos electorales en América Latina en los últimos años. Además, se establece la clasificación para los organismos electorales considerados en este trabajo.

Como se ha señalado, la integridad del proceso electoral en las democracias multipartidistas depende en gran medida de mantenerse imparcial y ajeno a la injerencia del Poder Ejecutivo, y también a la voluntad del partido —o coalición— del gobierno de turno. En América Latina, resulta importante analizar en detalle las diferentes características en el diseño de los organismos electorales. Para garantizar la imparcialidad en la administración electoral en esta región, atravesada por la inestabilidad presidencial, se ha implementado un cuarto poder constitucional denominado “Poder Electoral”. Este poder se incorpora a los tres poderes tradicionales, a fin de marcar su separación del resto de la administración estatal (PÉREZ ALBO 2011).

Tanto en la academia como en *think tanks* especializados se realizan esfuerzos por clasificar los diseños de los organismos electorales. Antes de abordar

ese debate, primero debemos definir qué es un organismo electoral. Catt *et al.* (2014) establecen que son aquellas instituciones encargadas de al menos una de las principales funciones electorales: (a) determinar quién puede votar; (b) validar candidaturas y partidos políticos; (c) llevar a cabo la votación; (d) contar los votos; y (e) publicar o tabular los votos. Estas cinco tareas pueden ser responsabilidad de una sola agencia, pero el principal resguardo de la imparcialidad en la administración de las elecciones no radica en cuántas funciones asuma cada organismo, sino en su nivel de independencia respecto del Poder Ejecutivo (BARRIENTOS DEL MONTE 2010; 2011; MÉNDEZ DE HOYOS 2014; CATT *ET AL.* 2014). De modo que, a partir de esa variable, podemos clasificar los organismos electorales en tres grandes modelos: (i) independientes, (ii) mixtos o (iii) gubernamentales (CATT *ET AL.* 2014), los que presento a continuación.

Los organismos electorales independientes, según Catt *et al.* (2014), se caracterizan por tener niveles elevados de autonomía funcional y estar libres de injerencias directas por parte del Poder Ejecutivo, al cual no rinden cuentas. Además, con frecuencia dependen formalmente del Poder Legislativo o del Judicial. Sus cúpulas suelen ser colegiadas, compuestas por integrantes sin afiliación partidaria, con perfiles técnicos y especializados en el proceso electoral.

Por otro lado, los organismos gubernamentales, según Catt *et al.* (2014), están compuestos por integrantes designados/as y removidos/as por el Poder Ejecutivo, al cual deben rendir cuentas. Tanto su presupuesto como el rango jerárquico de sus funcionarios y funcionarias están dentro de una cartera, generalmente un Ministerio del Interior. Estos organismos carecen de autonomía o margen de maniobra respecto de la estructura ministerial de la rama ejecutiva.

Finalmente, en los modelos mixtos, según Catt *et al.* (2014), las funciones de administración se distribuyen entre al menos dos agencias. Por lo general, una es independiente y tiene funciones judiciales, mientras que la otra es gubernamental y se encarga de las funciones administrativas. Así se genera un sistema de rendición de cuentas cruzado, al tiempo que favorece la lógica de coordinación entre ambas.

Este enfoque ha sido aplicado en América Latina de manera integral, por Barrientos del Monte (2011), quien además identifica variables no consideradas en el trabajo de Catt *et al.* (2014) y analiza el vínculo entre el diseño de los

organismos electorales en América Latina y sus niveles de confianza. Luego de analizar diversos casos de democracia, sostiene que los organismos electorales independientes surgen en aquellos países con menor confianza ciudadana hacia la administración electoral; en cambio, los modelos gubernamentales se presentan en contextos de mayor confianza de la ciudadanía (BARRIENTOS DEL MONTE 2011, 154). Su argumento es que, en los diseños de los organismos electorales, los niveles de independencia respecto al Ejecutivo van en dirección contraria a los niveles de confianza ciudadana. Cabe destacar que este argumento coincide con la conclusión de Birch (2008) respecto a la relación entre los niveles de confianza y la independencia formal de los organismos.

Además de los enfoques centrados en la independencia respecto al Ejecutivo, se suman otros trabajos que clasifican a los organismos electorales en función de otras variables, como (a) los niveles de injerencia partidista (HARTLYN *ET AL.* 2009), (b) la distribución de funciones a nivel nacional/subnacional, o (c) aplican perspectivas multinivel. No obstante, es importante señalar que sobre estos últimos tópicos la literatura disponible es más acotada (GALVÁN *ET AL.* 2018; SESÍN Y PÉREZ CORTI 2006; TORRES 2016).

Otra línea interesante de investigación la propone Picado de León (2006) quien, enfocado en el diseño institucional y los tipos de funciones de administración electoral de los organismos de México y Centroamérica, llega a la conclusión de que el nivel de confianza ciudadana en los tribunales electorales no guarda relación con el nivel de independencia formal de la administración electoral. Mientras que en casos como el de México (en el nivel superior) y Nicaragua (en el inferior) se encuentra una correlación positiva entre los niveles de confianza y de diseño de un organismo electoral independiente del Ejecutivo; en otros, como El Salvador² (en el nivel superior) y Guatemala (en el inferior) ya no se observa esa misma correlación. A partir de ello, reflexiona que la relación entre el diseño de los organismos electorales y la confianza ciudadana, lejos de no existir, se encuentra intervenida por otros factores. Para medir los niveles de confianza en los tribunales electorales, Picado de León (2006) toma datos de la encuesta de LAPOP de 2004, en tanto que el índice de independencia formal de la administración electoral que utiliza es de su propia elaboración.

2 En el período analizado, el organismo electoral de El Salvador era más dependiente del Ejecutivo.

3. CÓMO ABORDAR EL ANÁLISIS DE LA CONFIANZA CIUDADANA Y EL DISEÑO DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA

En esta sección analizaremos las distintas vías que pueden transitarse para medir los niveles de confianza ciudadana en los organismos electorales, al mismo tiempo que se desarrollará la estrategia a seguir en este artículo.

En primer lugar, deben destacarse las encuestas de LAPOP (Barómetro de las Américas) utilizadas en trabajos como el de Barreda y Ruiz Rodríguez (2013), que constituye un antecedente directo de este artículo. En ese trabajo se analiza el vínculo entre el tipo de diseño institucional de los organismos electorales y los niveles de calidad democrática en América Latina. Sus conclusiones señalan que existen factores como la autonomía del organismo electoral respecto del Poder Ejecutivo que, junto con el nivel de valoración de las instituciones del país, influyen directamente en percepción ciudadana de la calidad democrática.

Por otro lado, tenemos a disposición la encuesta de Latinobarómetro que, además de medir dimensiones específicas sobre creencia y apoyo al régimen democrático en diversos países de América Latina desde 1995, desde hace unos años incluye también en su publicación una pregunta específica sobre la confianza ciudadana en el organismo encargado de la administración de los comicios.

En este trabajo vamos a utilizar los resultados disponibles para la categoría “confianza ciudadana en el organismo electoral” de los informes del Latinobarómetro (2017; 2018; 2020) y, a partir de ellos, vamos a comparar el diseño institucional de los organismos electorales con mayores y menores niveles de confianza en la región. Con este abordaje, que hasta el momento no había sido visto desde esta perspectiva comparada, espero aportar a la literatura que indaga sobre esta área y, al mismo tiempo, colaborar en el debate sobre recomendaciones, en pos de mejorar la integridad de los procesos electorales en la región.

Con el fin de aprovechar las ventajas del método comparado, adoptaré una estrategia enfocada en los casos “extremos”, es decir, aquellos que presentan particularidades que revisten mayor interés que los casos “centrales” (FORNI 2023). Precisamente por esto, realizaré una comparación entre los tres países cuyos organismos electorales poseen los mayores niveles de confianza y los tres con menores niveles, todos en el mismo período. El principal interés no es identificar variables que expliquen la confianza ciudadana como lo hace parte

de la literatura revisada, sino comparar las características propias de los diseños institucionales de los organismos en estos seis casos, con el objetivo de poner a prueba los postulados vigentes.

4. ORGANISMOS ELECTORALES Y NIVELES DE CONFIANZA CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA (2017-2020)

En esta sección analizaremos los niveles de confianza ciudadana en los organismos electorales de democracias competitivas en América Latina, con el fin de identificar cuáles serán nuestros casos de estudio. A partir de los datos del período 2017-2020 me concentraré en seis países: los tres con mayor promedio de confianza y los tres con menor promedio durante esos años (Ver Tabla 1). Tal como mencioné, para elaborar la base de datos correspondiente a niveles de confianza ciudadana de la Tabla 1 utilicé datos provenientes de los informes de Latinobarómetro correspondientes a los años 2017, 2018 y 2020.

TABLA 1

Niveles de confianza ciudadana en el órgano de administración electoral en países latinoamericanos democráticos 2017, 2018 y 2020

Países	2017	2018	2020	Promedio	Tipo OE 2020 ³
1. Costa Rica	46	56	45	49	Independiente
2. Uruguay	20	47	64	43.7	Independiente
3. Colombia	22	48	54	41.3	Mixto
4. Perú	38	33	32	34.3	Mixto
5. Chile	31	29	41	33.7	Mixto
6. México	33	32	36	33.7	Mixto
7. Panamá	29	25	38	30.7	Independiente

→

3 Para identificar los tipos de organismos electorales de la Tabla 1 se analizaron normativas electorales nacionales (vigentes a 2020) y, en función de ellas, se consideraron los siguientes organismos por país. Argentina: Cámara Nacional Electoral y Dirección Nacional Electoral; Bolivia: Órgano Electoral Plurinacional; Brasil: Tribunal Superior Electoral; Colombia: Registraduría del Estado Civil y Consejo Nacional Electoral; Costa Rica: Tribunal Supremo de Elecciones; Chile: Servicio Electoral y Tribunal Calificador de Elecciones; El Salvador: Tribunal Supremo Electoral. Guatemala: Tribunal Supremo Electoral; Honduras: Tribunal Supremo Electoral; Paraguay: Tribunal Superior de Justicia Electoral, México: Instituto Nacional Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Panamá: Tribunal Electoral; Perú: Jurado Nacional de Elecciones y Oficina Nacional de Procesos Electorales; República Dominicana: Junta Central Electoral y Tribunal Superior Electoral; por último, Uruguay: Corte Electoral.

Países	2017	2018	2020	Promedio	Tipo OE 2020 ²
Promedio LATAM	29	28	31	29.3	
8. Brasil	25	26	36	29	Independiente
9. Rep. Dominicana	23	30	31	28	Mixto
10. Bolivia	30	25	27	27.3	Independiente
11. Nicaragua	30	14	27	23.7	-
12. Venezuela	32	18	21	23.7	-
13. Ecuador	27	25	16	22.7	Independiente
14. Guatemala	25	24	17	22	Independiente
15. Argentina	27	22	15	21.3	Mixto
16. El Salvador	18	12	27	19	Independiente
17. Paraguay	17	26	13	18.7	Independiente
18. Honduras	20	18	13	17	Independiente

Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro (2017; 2018; 2020) y Catt *et al.* (2014)

Notas: Los países están ordenados de mayor a menor promedio (Promedio) y según su tipo de organismo electoral (OE) a 2020 (independiente, mixto o gubernamental). Las marcas son del autor.

Una vez identificados los casos a comparar, se pueden analizar los diseños institucionales de los organismos electorales de esos seis países, tomando en consideración diversos indicadores de la literatura antes mencionada como antecedente de este trabajo, a fin de clasificar cada uno por su diseño institucional.

Como puede observarse en la Tabla 1, los datos correspondientes a este período oscilan entre un valor máximo de 64 (Uruguay en 2020) y un mínimo de 13 (Paraguay y Honduras en 2020). Además, el promedio de valoración positiva en 2017, 2018 y 2020 está encabezado por los organismos de Costa Rica, Uruguay y Colombia (en ese orden). Estos datos pueden resultar llamativos respecto a otras encuestas, como la de LAPOP 2021, en la que Colombia se sitúa en las últimas posiciones (LUPU *ET AL.* 2021). Cabe aclarar, sin embargo, que el Latinobarómetro ha registrado un gran ascenso en la valoración de los casos de Uruguay (más de 40 puntos) y Colombia (más de 30 puntos) entre 2017 y 2020. Por otro lado, la posición de Costa Rica no sorprende, ya que tanto su organismo como la limpieza de sus comicios se hallan entre los mejor valorados en todos los índices.

Algo similar a lo observado en las primeras posiciones se da con los casos de El Salvador, Paraguay y Honduras, cuyos organismos electorales se encuentran

en los últimos lugares en niveles de confianza y valoración en otras encuestas de la región, como la mencionada LAPOP 2021. Por otro lado, cabe aclarar que este trabajo considera exclusivamente casos con elecciones competitivas, de allí que los casos de Nicaragua y Venezuela quedaron apartados de la valoración, aun cuando los organismos de ambos países no se encuentran entre los primeros ni tampoco entre los últimos (Ver Tabla 1).

A continuación, iniciamos el análisis con aquellos organismos electorales que, durante el período 2017-2020, tuvieron la menor calificación promedio en términos de confianza ciudadana (El Salvador, Paraguay y Honduras) para luego continuar con los tres que encabezan el podio en términos de confianza (Colombia, Uruguay y, por último, el líder Costa Rica).

4.1 LOS CASOS DE HONDURAS, PARAGUAY Y EL SALVADOR

4.1.1. HONDURAS

Desde la reforma de 2018, la administración electoral recae formalmente en manos del Consejo Nacional Electoral (CNE) de Honduras, órgano con rango constitucional encargado de tareas operativas y logísticas junto al Tribunal de Justicia Electoral (TJE). Sin embargo, ambos organismos administraron su primera elección recién en 2021,⁴ de modo que para este trabajo (hasta 2020) se considera a la institución precedente, el Tribunal Supremo Electoral (TSE). El TSE concentraba las tareas administrativas, técnicas y logísticas para las que fue creado, en cumplimiento de los Acuerdos Cívicos de 2001. Su conformación surgía de una terna de magistrados/as elegida por dos tercios del Congreso Nacional. Además, la primera elección administrada por el TSE fue en 2005 (CONSEJO NACIONAL ELECTORAL 2018).

El punto común entre el TSE y el actual TJE es que la elección de sus miembros se realiza por voto del Congreso Nacional y que, en ambos casos, utilizan la figura de magistrado/a para denominar a quienes integran sus plenarios. La principal diferencia es que desde los comicios de 2021, el TJE solo concentra funciones judiciales, mientras que las cuestiones logísticas recalcan ahora en el CNE. Las y los consejeros del CNE de Honduras, a diferencia de las y los magistrados, pueden tener un título universitario distinto al de Derecho, pero también son elegidos/as por dos tercios del Congreso Nacional.

⁴ Honduras, Ley Especial para la Selección y nombramiento de Autoridades Electorales. Atribuciones, Competencias y Prohibiciones, 20 de agosto de 2019. <https://bit.ly/3PgGpvR>

Las elecciones de 2021, un año después de la última medición considerada en este artículo, fueron las primeras en ser organizadas por esta nueva configuración de autoridades electorales. En función del período analizado y de las características formales y constitutivas del mismo, consideraremos al TSE de Honduras como “independiente”.

4.1.2. PARAGUAY

El Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) de Paraguay es la máxima autoridad electoral del país, con funciones determinadas por la Constitución Nacional de 1992. El nombramiento de su plenario se rige por el mismo mecanismo implicado en la designación de los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, cuyos nombramientos deben ser aprobados por el Senado y el presidente de la República.⁵

El TSJE de Paraguay es el principal organismo electoral del país, aunque desarrolla tareas de administración electoral en conjunto con los tribunales y juzgados electorales locales, fiscalías electorales y el Registro Electoral (TSJE 2021). Por las características institucionales que se desprenden de su composición y funciones, consideramos al TSJE de Paraguay como un organismo electoral “independiente”.

4.1.3. EL SALVADOR

El Tribunal Supremo Electoral (TSE) de El Salvador es el máximo organismo electoral del país, y desempeña funciones tanto jurisdiccionales como administrativas. El Organismo Colegiado del TSE salvadoreño está compuesto por magistradas/os elegidos por un período de cinco años. Además del Tribunal, en la administración de los comicios participan las Juntas Electorales Departamentales y las Juntas Electorales Municipales (TSE 2017).

La designación del pleno del TSE salvadoreño se realiza mediante votación por dos tercios de la Asamblea Legislativa; tres provenientes de cada una de las fuerzas partidarias más votadas y, por último, dos a propuesta de ternas de la

5 Paraguay. Constitución de la República del Paraguay, capítulo III, sección V, artículos 273 al 275. 20 de junio de 1992. <https://bit.ly/3Nj6ebU>

Corte Suprema de Justicia.⁶ En función de su diseño, el TSE en El Salvador se clasifica como “independiente”.

4.2. LOS CASOS DE COLOMBIA, COSTA RICA Y URUGUAY

4.2.1. COLOMBIA

En el caso colombiano, existen dos organismos electorales que concentran las principales funciones electorales: el Consejo Nacional Electoral (CNE) y la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC). El CNE es la máxima autoridad encargada de resolver los recursos interpuestos por los partidos sobre el proceso electoral; al mismo tiempo, regula y vigila el cumplimiento constitucional de toda la normativa electoral y vela por la imparcialidad de las y los funcionarios públicos involucrados en el proceso. La RNEC, por su parte, se ocupa fundamentalmente de la organización técnico-administrativa de los comicios y de la documentación e identificación de las y los votantes (FUNCIÓN PÚBLICA 2023).

El pleno del CNE colombiano es elegido por el Congreso Nacional y está integrado por representantes de las diversas fuerzas políticas por un período de cuatro años. El Registrador Nacional, en cambio, es electo por las y los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado (FUNCIÓN PÚBLICA 2023). Dada la composición y funciones diferenciadas de estos dos organismos electorales en Colombia, su modelo de administración electoral puede clasificarse como “mixto”.

4.2.2. URUGUAY

En Uruguay existe un organismo electoral que se destaca de las demás oficinas que colaboran en la administración de comicios: la Corte Electoral. El ámbito de acción de la Corte abarca todos los actos y procedimientos de los comicios: primarias, cuestiones partidarias, realización de los escrutinios y proclamación de los resultados. La designación de las y los magistrados que la componen se realiza mediante el voto de la Asamblea Legislativa, con dos tercios de los votos (CORTE ELECTORAL s. f.).

6 El Salvador. Constitución de la República de El Salvador, capítulo VII. 20 de diciembre de 1983. <https://bit.ly/3XunFex>

Además de la Corte Electoral, están las juntas y oficinas electorales departamentales, que se encargan de cuestiones operativas de la gestión de los comicios, pero actúan en conjunto y bajo la supervisión de la Corte Electoral. Debido a esta estructura y funcionamiento, se clasifica a la Corte Electoral de Uruguay como un organismo “independiente”.

4.2.3. COSTA RICA

En Costa Rica el máximo organismo electoral es el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). El TSE es un órgano constitucional “al que corresponde en forma exclusiva y excluyente la función electoral” (TSE 2022). Es decir, la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, con independencia de los demás poderes del Estado. La Constitución de Costa Rica le otorga al poder electoral del TSE el rango de “poder constitucional”, equivalente al de los otros tres poderes tradicionales. El TSE es un organismo autónomo, y especializado, sin influencia ni composición político-partidaria (TSE 2022). En las decisiones del TSE no intervienen los otros tres Poderes y sus magistrados/as son nombrados por seis años, con la posibilidad de reelección. Además, son designados/as por la presidencia de la Corte Suprema de Justicia, mediante mayoría calificada y previo concurso público.

Existen otras oficinas con tareas electorales en Costa Rica, pero son más bien herramientas de gestión específicas para asistir al TSE, como el Registro Civil (encargado del padrón electoral) y el Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos, así como las juntas electorales distritales. Sin embargo, tanto por su relevancia en el sistema electoral, como por todas las características y funciones de administración electoral que concentra y ejerce, el TSE de Costa Rica se clasifica como un organismo “independiente”.

Una vez realizada la clasificación en función de los mecanismos de conformación, normativas y diseños institucionales de los seis organismos electorales seleccionados, avanzamos con la comparación de sus diseños en relación con los casos de mayor y menor nivel de confianza.

5. TIPOS DE ORGANISMOS ELECTORALES Y NIVELES DE CONFIANZA EN AMÉRICA LATINA

TABLA 2

Países latinoamericanos por nivel de confianza y tipo de administración electoral

Países	2017	2018	2020
1. Costa Rica	Independiente	Independiente	Independiente
2. Uruguay	Independiente	Independiente	Independiente
3. Colombia	Mixto	Mixto	Mixto
16. El Salvador	Independiente	Independiente	Independiente
17. Paraguay	Independiente	Independiente	Independiente
18. Honduras	Independiente	Independiente	Independiente

Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro (2017; 2018; 2020) y Catt *et al.* (2014)

Nota: Los países están ordenados de mayor a menor según el nivel de confianza en sus autoridades, así como clasificados en función al tipo de administración electoral.

En la Tabla 2 se presentan los organismos con mejor y peor puntaje en términos de confianza, en función de la clasificación de Catt *et al.* (2014). Los resultados *a priori* no revelan una tendencia clara para comprender el vínculo entre los niveles de confianza ciudadana y el diseño de los organismos electorales. Con excepción de Colombia, en los otros cinco casos se observa un organismo electoral independiente del Poder Ejecutivo nacional, que desempeña las principales funciones administrativas y logísticas y que, a nivel de capacidades, se encuentra significativamente por encima de cualquier otra institución de rango nacional que colabore en la administración del proceso electoral.

Por otro lado, la Tabla 2 transita parcialmente en el mismo sentido de lo advertido por Birch (2008) y Barrientos del Monte (2011) respecto a la relación inversa entre los niveles de independencia del Ejecutivo y los niveles de confianza. Esa tendencia, sin embargo, choca con las primeras posiciones, dado que tanto Costa Rica como Uruguay poseen organismos electorales independientes, por lo que desafía la orientación de esa relación inversa entre la confianza ciudadana y los niveles de independencia del organismo.

El caso de Colombia, en la tercera posición, es interesante ya que posee un modelo mixto y queda próximo a otros países con modelos mixtos en posiciones más cercanas a la valoración promedio. Como se observa en la Tabla 1, los modelos mixtos van desde la posición 3 (Colombia) hasta la 15 (Argentina), pasando por Perú (4), Chile (5), México (6) y República Dominicana (9). Ninguno de estos seis países con modelos mixtos de administración electoral se encuentra en las últimas tres posiciones. En todos estos casos, la posición de los modelos mixtos tampoco arroja una orientación clara en la relación entre los niveles de confianza ciudadana y de independencia frente al Ejecutivo. El caso de Honduras deberá seguirse con atención en los próximos años, dado que estrenó un diseño con formato mixto en los comicios del 2021.

Ahora bien, otros aspectos como el tipo de organización constitucional de los países tampoco parecen variables relevantes para incidir en los factores aquí comparados. Cabe destacar que de los cuatro países federales en América Latina, México y Argentina optaron por organismos electorales mixtos, en tanto que Brasil y Venezuela (este último sin elecciones democráticas en el período estudiado) optaron por un único organismo que, formalmente, cuadra con un formato independiente.

En resumen, la Tabla 2 sigue parcialmente la línea de los trabajos analizados anteriormente que intentan vincular el diseño de los organismos electorales con los niveles de confianza, así como la percepción de limpieza e integridad de los mismos. En todos los casos, las investigaciones previas han concluido que los diseños institucionales por sí solos no guardan una correlación significativa con dichos valores, y alientan a identificar otras variables que desempeñen un rol interviniente en los niveles de confianza ciudadana.

6. REFLEXIONES PRELIMINARES

En momentos como el actual, en los que el vínculo entre la confianza ciudadana en los organismos electorales parece resquebrajarse en las democracias de América Latina y a nivel mundial, surge nuevamente la pregunta sobre el diseño institucional de los organismos electorales como un factor influyente en esa confianza. Así, se revisaron estudios previos sobre este tema, con el objetivo de analizar la integridad de los comicios a través de diversas variables y enfoques.

Este trabajo no busca argumentar sobre el diseño institucional o proponer que las capacidades institucionales de cada organismo electoral no son importantes. Sin embargo, plantea la necesidad de llevar a cabo una agenda de investigación que continúe buscando, identificando y analizando factores y variables que ayuden a poner en discusión cómo se ven influenciados los niveles de confianza en los diversos organismos electorales en cada país.

Mientras se escriben estas líneas, los organismos electorales preparan elecciones que ya están siendo puestas en duda, incluso antes de desarrollarse. Es cierto que los temores de la ciudadanía respecto a la integridad de los procesos electorales no se basan en análisis detallados sobre el diseño institucional de sus organismos, y mucho menos en la evaluación de pruebas objetivas sobre la imparcialidad de las y los funcionarios electorales. Por el contrario, es mucho más frecuente y sencillo desacreditar el trabajo profesional de los organismos electorales con acusaciones o noticias virales de dudosa validez, en lugar de adoptar medidas que los doten de confianza y transparencia a largo plazo. Los modelos de gestión electoral más exitosos evidencian ciertos patrones en la distribución de funciones y competencias de la administración electoral que deben mantenerse, mientras que las buenas prácticas de estos organismos deben ser replicadas por aquellos que aún no las han adoptado.

Junto al estudio de los diseños de los organismos electorales, en futuras investigaciones sería importante incorporar otros factores, como se sugiere en trabajos previos, como (a) niveles de injerencia partidista, (b) resultados socioeconómicos, (c) niveles de competitividad, (d) niveles de confianza frente a las demás instituciones públicas, (e) niveles de percepción de corrupción, entre otros. Es evidente que una mala gestión presidencial puede afectar la confianza pública en todas las instituciones, pero si una o un presidente que pierde las elecciones denuncia fraude en los comicios simplemente porque no logró los resultados que anhelaba, la crisis y la desconfianza pueden ser mucho más graves.

El camino hacia la desconfianza ciudadana que tiende a empañar la integridad del proceso electoral es corto; en cambio, la ruta para lograr la institucionalización de organismos electorales percibidos como imparciales y confiables es muy larga. Queda en la clase política, en interacción con los factores contextuales propios de su sistema político, la decisión sobre qué camino tomar en el viaje de su administración electoral.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barreda, Mikel, y Leticia M. Ruiz Rodríguez. 2013. “La cadena causal de la confianza en los organismos electorales de América Latina: sus determinantes y su impacto sobre la calidad de la democracia”. *Revista de Ciencia Política* 33 (3): 649-73. <https://doi.org/kfd2>
- Barrientos del Monte, Fernando. 2010. “Confianza en las elecciones y el rol de los organismos electorales en América Latina”. *Revista de Derecho Electoral* 10 (julio): 1-35. <https://bit.ly/3NfzksW>
- . 2011. *Gestión electoral comparada y confianza en las elecciones en América Latina*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Birch, Sarah. 2008. “Electoral Institutions and Popular Confidence in Electoral Processes: A Cross-National Analysis”. *Electoral Studies* 27 (2): 305-20. <https://doi.org/ct74m4>
- Catt, Helena, Andrew Ellis, Michael Maley, Alan Wall, y Peter Wolf. 2014. *Electoral Management Design*. Revised edition The International IDEA Handbook. Estocolmo: IDEA Internacional. <https://bit.ly/466qnuB>
- Consejo Nacional Electoral. 2018. “Historia y cronología institucional”. Consejo Nacional Electoral. 2018. <https://bit.ly/3NgTpyJ>
- Forni, Pablo, 2023. *Métodos cualitativos en ciencias sociales. Historia, técnicas y estrategias de investigación*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Fortin-Rittberger, Jessica, Philipp Harfst, y Sarah C. Dingler. 2017. “The costs of electoral fraud: establishing the link between electoral integrity, winning an election, and satisfaction with democracy”. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 27 (3): 350-68. <https://doi.org/kb9h>
- Función Pública. 2023. “Organización Electoral. Manual de estructura del Estado colombiano”. Función Pública. <https://bit.ly/3NBHBZv>
- Galván, Facundo, Sonia Ramella, y Fernando Domínguez Sardou. 2018. “Estado de la administración electoral provincial en Argentina en 2018”. Ponencia en *XIII Congreso Nacional y VI Internacional sobre*

- Democracia*. Rosario, Argentina: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.
- Garbiras-Díaz, Natalia, y Mateo Montenegro. 2022. "All Eyes on Them: A Field Experiment on Citizen Oversight and Electoral Integrity". *American Economic Review* 112 (8): 2631-68. <https://doi.org/grqjqq>
- Hartlyn, Jonathan, Jennifer McCoy, y Thomas M. Mustillo. 2009. "La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea". *América Latina Hoy* 51. <https://doi.org/kfd8>
- Hyde, Susan D. 2010. "Experimenting in Democracy Promotion: International Observers and the 2004 Presidential Elections in Indonesia". *Perspectives on Politics* 8 (2): 511-27. <https://doi.org/ddhdzf>
- Latinobarómetro. 2017. "Informe 2017". Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. <https://bit.ly/3CBZ11N>
- . 2018. "Informe 2018". Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. <https://bit.ly/3p9L8oj>
- . 2020. "Informe 2021". Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. <https://bit.ly/3PdCmOY>
- Lehoucq, Fabrice. 2009. "¿Qué es el fraude electoral? Su naturaleza, sus causas y consecuencias". *Revista Mexicana de Sociología* 69 (1): 1-38. <https://bit.ly/3CwTMR3>
- Linz, Juan J., y Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Lupu, Noam, Mariana Rodríguez, y Elizabeth J. Zechmeister, eds. 2021. *El pulso de la democracia*. Nashville, TN: LAPOP. <https://bit.ly/43ASzUH>
- Mars, Amanda. 2020. "Trump redobla las denuncias infundadas de fraude electoral y pide ayuda al Tribunal Supremo". *El País*, 2 de diciembre de 2020, sec. Elecciones EE. UU. <https://bit.ly/3qLRNWd>

- Martínez i Coma, Ferran, Pippa Norris, y Richard W. Frank. 2015. “Integridad en las elecciones de América 2012-2014”. *América Latina Hoy*, 70: 37-54. <https://doi.org/kfsj>
- Mauk, Marlene. 2022. “Electoral integrity matters: how electoral process conditions the relationship between political losing and political trust”. *Quality & Quantity* 56 (3): 1709-28. <https://doi.org/kcbx>
- McAllister, Ian, y Stephen White. 2016. “Electoral Integrity and Support for Democracy in Belarus, Russia, and Ukraine: Ian McAllister & Stephen White”. En *Public Opinion and Democracy in Transitional Regimes*, editado por Juliet Pietsch, Michael Miller, y Jeffrey Karp, 1ra ed., 78-96. Londres: Routledge.
- Méndez de Hoyos, Irma. 2014. *Órganos de administración electoral en América Latina, 2010-2012*. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Monsiváis-Carrillo, Alejandro. 2021. “Integridad electoral, interés en la política y satisfacción con la democracia en México”. *Foro Internacional LXI* (4): 881-924. <https://doi.org/kftr>
- Munck, Gerardo L. 2009. *Measuring Democracy: A Bridge between Scholarship and Politics*. 1ra ed. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Norris, Pippa. 2014. *Why Electoral Integrity Matters*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/kfft>
- . 2019. “Do perceptions of electoral malpractice undermine democratic satisfaction? The US in comparative perspective”. *International Political Science Review* 40 (1): 5-22. <https://doi.org/gfsjdz>
- Norris, Pippa, y Max Grömping. 2019. *Electoral Integrity Worldwide*. Sydney: The Electoral Integrity Project. <https://bit.ly/3qQ0Cyi>
- Pérez Albo, Helvia. 2011. “Modelos de organización electoral en América Latina”. *Quid Iuris*, n.º 14: 103-26. <https://bit.ly/42VPIEo>
- Picado León, Hugo. 2006. “Calidad de las elecciones en América Latina. La independencia formal de los tribunales electorales en México,

Centroamérica y Panamá”. Presentación en *Viejas y nuevas alianzas entre América Latina y España: XII Encuentro de Latinoamericanistas españoles*, 96. Santander: Consejo Español de Estudios Iberoamericanos.

Sesín, Domingo Juan, y José María Pérez Corti. 2009. *Organismos electorales*. 1ra ed. Córdoba, AR: Advocatus.

Torres, Aníbal Germán. 2016. “Instituciones de gobernanza electoral en Argentina. Reformas políticas y fronteras móviles en el Estado multinivel (1983-2013)”. Tesis de maestría, Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín.

Tribunal Superior de Justicia Electoral. 2021. “Justicia Electoral”. Tribunal Superior de Justicia Electoral. 2021. <https://bit.ly/43MJXdG>

Tribunal Supremo de Elecciones, República de Costa Rica. 2022. “Generalidades sobre la Jurisdicción Electoral”. Tribunal Supremo de Elecciones. 2022. <https://bit.ly/43NYICl>

Tribunal Supremo Electoral de El Salvador. 2017. “Obligaciones y atribuciones”. Tribunal Supremo Electoral de El Salvador. 7 de noviembre de 2017. <https://bit.ly/3pemC5B>

Conflictos de interés:

El autor declara no tener algún conflicto de interés.

Contribuciones de las autoras y/o los autores:

FACUNDO GABRIEL GALVÁN: conceptualización, investigación, diseño de metodología, redacción (borrador original), redacción (revisión y edición).

Autor para correspondencia:

FACUNDO GABRIEL GALVÁN

<facundo.galvan@usal.edu.ar>

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]

FACUNDO GABRIEL GALVÁN

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Católica Argentina (UCA), magister en Historia por la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT) y licenciado en Ciencia Política por la Universidad de El Salvador (USAL). Actualmente, se desempeña como investigador del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (OEA-UNAM). Fue director de Información y Capacitación Electoral de la Dirección Nacional Electoral (DINE) (2016-2018) y gerente operativo de Reforma Política en el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2012-2016). Participó como especialista de Grupo Base en Misiones de Observación de la OEA. Además, es director del Comité Académico de la ONG Cultura Democrática y ha sido director de Instituciones Políticas en la Fundación Poder Ciudadano (2011).

Es responsable de la cátedra de Comportamiento Político y Electoral en la carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA), donde dirige el Grupo de Investigación “Elecciones, Reforma Política y Observación Electoral”. Además, es profesor titular de “Historia de los partidos políticos argentinos” en la carrera de Ciencia Política de la Universidad de El Salvador, donde también dirige un área de investigación sobre el tema. Asimismo, ejerce como docente en las carreras de Relaciones Internacionales de Universidad Católica Argentina, la Universidad Nacional de Lanús y la Universidad Abierta Interamericana. Es docente invitado en el Diplomado en Desarrollo Democrático en la Universidad de Celaya, en México.



Un análisis forense de los referendos presidenciales en Bolivia de 2008 y 2016

FRANCISCO CANTÚ

<fcantu10@uh.edu>

University of Houston

Houston, Texas, Estados Unidos

ORCID: 0000-0002-5189-8207

[Resumen] Intencionales o no, las anomalías en los resultados de votación a menudo generan escepticismo e inquietud en las democracias en desarrollo. Este trabajo evalúa la prevalencia de estas irregularidades antes y después de la introducción del sistema de registro biométrico de votantes en Bolivia. En específico, utilizaré diferentes pruebas forenses para identificar inconsistencias en los resultados del referéndum revocatorio de 2008 y el referéndum constitucional sobre los límites de mandato de 2016. El análisis de estos dos referendos permite comparar diferentes patrones en los resultados antes y después de la implementación de esta tecnología. Las pruebas forenses se centran en dos de las preocupaciones planteadas en su momento por observadoras y observadores internacionales y partidos de oposición: (1) incrementos artificiales en el número de votos a favor del partido oficial y (2) aumento irregular del padrón de electores. Los resultados sugieren que el nuevo sistema de registro disminuye las oportunidades de encontrar irregularidades y que, cuando existen, cada una de las irregularidades observadas es el resultado de la capacidad de monitoreo y prevención de la oposición.

[Palabras clave] Referéndum revocatorio, integridad electoral, legitimidad electoral.

[Title] A forensic analysis of Bolivia's 2008 and 2016 Presidential Referenda

[Abstract] Intentional or not, anomalies in the vote results often raise skepticism and unease in developing democracies. This paper evaluates the prevalence of these irregularities before and after introducing a biometric voter registration system in Bolivia. In particular, I employ different forensic tests to identify inconsistencies in the results of the 2008 Recall Referendum and the 2016 Term-Limit referendum. Analyzing these two referenda allows me to compare different patterns in the results before and after implementing this technology. The forensics test center on two of the concerns raised by international observers and opposition parties at the time: (1) artificial increases in the number of votes toward the official party and (2) inflated voter rolls. The results suggest that the new registration system decreased the opportunities for observing irregularities and that when present, each irregularity appeared as a function of the opposition's strength to monitor and prevent them.

[Keywords] Recall Referendum, electoral integrity, electoral legitimacy.

[Recibido] 22/02/23 y [Aceptado] 23/06/23

CANTÚ, Francisco. 2023. "Un análisis forense de los referendos presidenciales en Bolivia de 2008 y 2016". *Elecciones* (enero-junio), 22(25): 111-150. DOI:10.53557/elecciones.2023.v22n25.04

1. INTRODUCCIÓN¹

Las elecciones rara vez son perfectas. El manejo rápido y masivo de los votos de la ciudadanía es propenso a inexactitudes a lo largo del proceso (MOZAFFAR Y SCHEDLER 2002, 5-6). Si bien muchas de estas inexactitudes tienen pocas posibilidades de afectar la distribución de votos de las candidaturas, a menudo generan dudas sobre el objetivo final (SCHEDLER 2002). Consideremos, por ejemplo, el recuento de votos presidenciales de 2019 en Bolivia. La suspensión inesperada en la noche de las elecciones y su restablecimiento al día siguiente con cambios importantes en las tendencias de voto generaron muchas denuncias de fraude. Las preocupaciones fueron respaldadas por la Organización de los Estados Americanos (OEA), que auditó las elecciones y calificó los votos contados tardíamente como fraudulentos. El resultado de las elecciones resultó en disturbios violentos y en la renuncia y exilio del presidente Evo Morales. Sin embargo, la evidencia de que los votos contados tardíamente fueron manipulados es inconclusa (IDROBO *ET AL.* 2022); además, muchas de las anomalías señaladas en los datos “se basaron en errores conceptuales, metodológicos y de codificación” (2022, 20).

Una forma de mitigar esta preocupación ha sido explorar los factores del proceso de votación que legitiman la gobernanza electoral. Trabajos anteriores han investigado la independencia de la administración electoral y sus repercusiones en las percepciones de integridad (LÓPEZ-PINTOR 2000; LEHOUCQ 2002; BIRCH 2008; ROSAS 2010). Esta literatura destaca la importancia de la neutralidad política como una forma de reducir el escepticismo público en el proceso electoral. Estudios más recientes se han centrado en cómo las mejoras logísticas cambian la confianza popular en las elecciones (ALVAREZ *ET AL.* 2013; NORRIS 2014). La idea más importante de esta literatura es cómo los cambios en la gobernanza electoral aumentan la confianza pública. Ambos enfoques se centran en cómo la administración electoral afecta las

1 Agradezco a Allyson Benton, José Luis Evia-Vizcarra, Walter Mebane, Ramiro Molina, Salvador Romero y Milan Svobik por sus comentarios y sugerencias. Presenté versiones anteriores de este documento en la Reunión Anual 2014 de la *Midwest Political Science Association*, en el taller del proyecto *Making Electoral Democracy Work*, en la Universidad Católica Boliviana, la Fundación Milenio y la Universidad Estatal de Florida. El financiamiento para este proyecto provino en parte de la subvención para nuevos docentes de la Universidad de Houston. Todos los errores son míos.

percepciones del electorado sobre el proceso. Sin embargo, lo que aún se desconoce en la mayoría de los casos es si esas mejoras logísticas realmente reducen el alcance de las fallas e irregularidades en el proceso.

Este artículo evalúa la prevalencia de anomalías en los resultados de votación antes y después de la introducción del sistema de registro biométrico de votantes en Bolivia. Esta tecnología se implementó en 2009 para abordar las preocupaciones específicas de los partidos políticos y las y los observadores internacionales respecto al registro de votantes del país. La hipótesis central es que el registro biométrico de votantes debería disminuir las oportunidades y las sospechas sobre aumentos irregulares en el padrón electoral. Reviso este pronóstico analizando los resultados de los referéndums presidenciales de 2008 y 2016. Ambos eventos fueron convocados por el presidente Evo Morales cuando gozaba de un apoyo popular abrumador y enfrentaba duras críticas de la oposición, aunque las preocupaciones de las organizaciones internacionales sobre la vulnerabilidad de las elecciones y las denuncias de fraude de la oposición en 2008 desaparecieron ocho años después. Verifico si las acusaciones de fraude, en cualquiera de los eventos, son consistentes con lo observado en los resultados de la votación.

Para analizar los efectos del registro biométrico, utilizo pruebas forenses electorales, un conjunto de pruebas estadísticas diseñadas para identificar posibles irregularidades en los resultados de la votación (WAND *ET AL.* 2001; MEBANE 2015A). En particular, este artículo se basa en un número limitado de estudios que utilizan múltiples pruebas forenses para evaluar la integridad de una elección específica (MYAGKOV *ET AL.* 2009; MEBANE 2009; LEVIN *ET AL.* 2009; JIMÉNEZ E HIDALGO 2014). Los hallazgos empíricos proporcionan evidencia de dos irregularidades presentes solo en el referéndum de 2008: apoyo unánime y un aumento irregular en el padrón electoral.

Las implicaciones de comparar estos dos eventos están lejos de sugerir que las anomalías en los resultados de votación (o su ausencia) determinaron el resultado final. El análisis tampoco sugiere alguna acción deliberada por parte de las y los funcionarios electorales detrás de las irregularidades. En cambio, se proporciona evidencia de cómo la prevalencia de algunas irregularidades estadísticas, a menudo señaladas como indicios de manipulación electoral,

desapareció después de mejorar la tecnología de registro de votantes. El artículo demuestra cómo las mejoras técnicas en la administración electoral limitan tanto las oportunidades de manipulación electoral como los incentivos para alegar fraude debido a fallas administrativas (HIDALGO 2011; BARKAN 2013; PICCOLINO 2016).

También demuestro que la probabilidad de observar estas irregularidades es desigual en todo el país. En particular, el artículo demuestra que las y los perpetradores de estas irregularidades seleccionan una irregularidad específica en función de sus resultados marginales y los riesgos de detección. Estos hallazgos respaldan el argumento presentado por Birch (2012) y Simpser (2012) sobre el uso estratégico de la manipulación electoral. Sin embargo, este artículo va un paso más allá al desentrañar los incentivos detrás de cada tipo de irregularidad. El argumento de este artículo se asemeja a los de Lehoucq y Kolev (2015), Mares (2015) y Benton (2017), quienes analizan las diferencias dentro de cada país en cuanto a las oportunidades de fraude electoral.

En la siguiente sección, proporciono una breve descripción de mi estudio de caso. Luego, expongo mis expectativas teóricas antes de presentar los principales hallazgos empíricos. En la sección final, discuto las implicaciones de estos resultados y sugiero nuevas líneas de investigación.

2. CONTEXTO POLÍTICO: LOS REFERÉNDUMS PRESIDENCIALES EN BOLIVIA

Bolivia es el país de la región con el mayor número de referéndums públicos (UGGLA 2008, 3). Su vibrante participación política se refleja en un sistema plebiscitario en el cual cualquier persona registrada puede participar en las principales decisiones políticas del país. Este sistema también ha abierto el acceso político a grupos anteriormente marginados, permitiendo que las mujeres y la población indígena aumenten su representación descriptiva en la política nacional (ROUSSEAU 2011).

La transformación política de Bolivia comenzó en 2002, cuando el Movimiento al Socialismo (MAS), un movimiento social creado originalmente por algunas organizaciones campesinas en Cochabamba, emergió en la escena nacional. El candidato del MAS, Evo Morales, recibió el 21 % de los votos, el

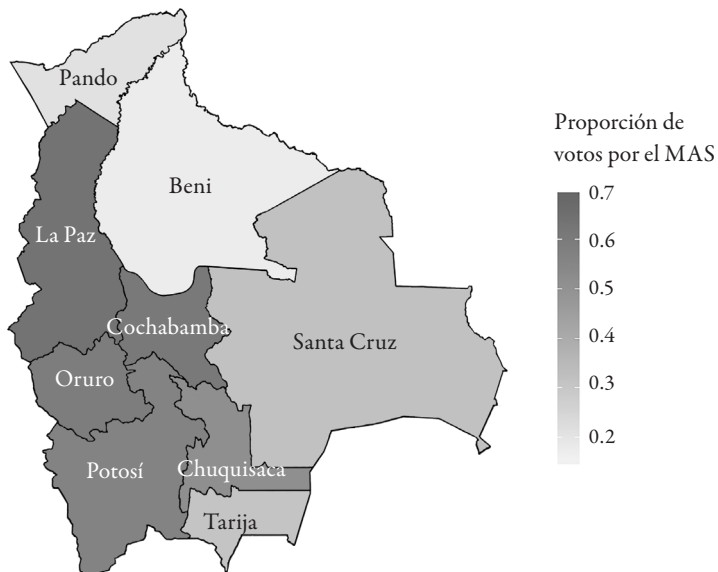
resultado más importante para un partido de izquierda en el país desde 1980. Este éxito electoral se logró después de apelar a una amplia coalición de grupos rurales e indígenas en todo el país (MADRID 2012). En 2005, el MAS ganó la presidencia y la mayoría del Congreso, lo que significó el mayor éxito electoral para un partido boliviano desde la revolución nacional de 1952.

Los resultados pioneros de 2005 mostraron dos patrones electorales claros. En primer lugar, se evidenció una brecha rural-urbana, con áreas rurales apoyando al MAS y áreas urbanas apoyando a la oposición. En segundo lugar, como muestra el Gráfico 1, se encontraron patrones de votación divididos por regiones. El apoyo al MAS se centró en la región del Altiplano, que abarca cuatro departamentos: La Paz, Oruro, Cochabamba y Potosí. Esta región comprende aproximadamente la mitad de la población nacional y, excepto por La Paz, tiene como principal actividad comercial la minería, junto con la producción de hoja de coca en Cochabamba (ROMERO BALLIVIÁN 2003, 19-22). En contraste, las fuerzas anti-MAS se concentraron en la parte oriental del país, conocida como la zona de la Media Luna, que incluye los departamentos de Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija (ROMERO BALLIVIÁN 2003; LEHOUCQ 2008).² Esta división regional, como ha mostrado Centellas (2009; 2010), se remonta al siglo XIX y no se explica completamente por motivos étnicos. Aprovecho esta distinción geográfica para asumir que la fuerza regional de la oposición estaba en la zona de la Media Luna, y que esta fuerza se tradujo en más y mejores recursos para monitorear y prevenir irregularidades el día de las elecciones.

2 En 2006, la ciudadanía de Chuquisaca se unió a las fuerzas de oposición en la zona de la Media Luna para proclamar la autonomía de su departamento, después de declarar explícitamente su intención de trasladar la capital del país de vuelta a Sucre. Aunque Chuquisaca no está formalmente incluido en la zona de la Media Luna, agruparé este departamento en esta región para que la comparación sea más clara. Los resultados se mantienen al excluir a Chuquisaca de la comparación regional.

GRÁFICO 1

Resultados en las elecciones presidenciales de 2005 por departamento



Fuente: Elaboración propia

Nota: Esta figura muestra la proporción de votos que Evo Morales recibió en cada departamento durante las elecciones presidenciales de 2005. El mapa muestra cómo el apoyo a Morales y su partido está dividido por regiones, con los bastiones del MAS en la región occidental del país.

El resto de esta sección describe el contexto político y la estructura institucional de los referendos de 2008 y 2016. Estos eventos ayudan a evaluar la prevalencia de irregularidades en los registros de votantes y en los resultados electorales antes y después de la introducción del registro biométrico nacional. Cabe resaltar que esta tecnología siguió las recomendaciones emitidas por organizaciones internacionales y misiones de observación después de las auditorías de los registros de votantes en enero de 2009. En abril de ese mismo año, las y los legisladores aprobaron la reforma para la introducción del nuevo registro de votantes, diseñado para recopilar la información demográfica, fotografías e impresiones dactilares de todo el electorado (BIOMETRIC TECHNOLOGY TODAY 2009). El éxito del proceso de registro y la mejora en la gestión del padrón electoral facilitaron el registro de votantes en comunidades marginadas, ayudando a recuperar la confianza popular en las instituciones electorales (PEÑARANDA Y CANDIA 2010).

2.1 EL REFERÉNDUM REVOCATORIO DE 2008

En mayo de 2008, el presidente Evo Morales convocó a un referéndum revocatorio para el 10 de agosto de ese año. Este referéndum requería que el presidente y cada gobernador departamental obtuvieran el apoyo de al menos el mismo porcentaje de votos que habían obtenido en su elección en 2005. La motivación implícita del presidente al convocar el referéndum era evaluar su respaldo popular y remover a aquellos gobernadores de oposición que a menudo desafiaban sus iniciativas políticas (ALTMAN 2011, 131).

La administración del referéndum estuvo a cargo de la Corte Nacional Electoral³ en coordinación con las Cortes Departamentales.⁴ La Corte Nacional designó la ubicación de los centros de votación y compiló el padrón electoral nacional con los nombres de las y los votantes registrados. Esta información fue proporcionada por las Cortes Departamentales, encargadas de registrar y actualizar la información de las y los votantes en su jurisdicción.⁵ El día de la elección, el electorado podía sufragar en su centro de votación correspondiente utilizando cualquier identificación válida, como la “cédula de identidad, pasaporte o libreta de servicio militar”.⁶

Los resultados del referéndum respaldaron a Evo Morales, quien ganó con el 63 % de los votos, y destituyeron a los prefectos de La Paz y Cochabamba. Estos resultados confirmaron la división regional en el país, ya que la proporción de votos “Sí” para el presidente en las regiones del Altiplano y la Media Luna fue del 75 % y el 40 %, respectivamente. Después de anunciarse los resultados, seguidores del MAS salieron a las calles e instaron a los prefectos de oposición a renunciar. Mientras tanto, miembros de la oposición en los departamentos del este convocaron a huelgas y cortaron la comunicación con el gobierno central (MADRID 2011, 252; MAYORGA 2009, 113). La agitación en ambos extremos culminó en la muerte de al menos diez campesinos y dos miembros de los comités cívicos en Pando el 10 de septiembre (GRAY MOLINA 2010, 70).

3 Bolivia. Anexo al Decreto Supremo 27830. Texto ordenado de la Ley n.º 1984, Código Electoral, artículo 28. 19 de noviembre de 2004. <https://bit.ly/3P3NShP>

4 Ver Romero Ballivián (2009).

5 Bolivia. Anexo al Decreto Supremo 27830. Texto ordenado de la Ley n.º 1984, Código Electoral, artículos 68-75.

6 Bolivia. Anexo al Decreto Supremo 27830. Texto ordenado de la Ley n.º 1984, Código Electoral, artículo 146, inciso d.

Los partidos de oposición y los organismos de observación denunciaron dos tipos de irregularidades electorales: el apoyo unánime y el aumento irregular del padrón electoral. Quienes se quejaron del primer problema acusaron a las organizaciones rurales y a los sindicatos cívicos de coaccionar al electorado para garantizar el apoyo unánime a las candidaturas del MAS.⁷ Estas preocupaciones fueron posteriormente validadas por la misión observadora de la OEA, que informó sobre violaciones al secreto del voto en el 9 % de las mesas de votación monitoreadas (OEA 2008). Aunque las y los seguidores del MAS defendieron los bloques electorales dominantes en las áreas rurales como tradiciones ancestrales, la extrema cohesión electoral observada fue sin precedentes. Entre 1985 y 1997, los resultados electorales en las comunidades rurales de Cochabamba, Potosí y La Paz, donde se ubicaban la mayoría de las mesas de votación con apoyo unánime en 2008, rara vez mostraron porcentajes de votos superiores al 50 % para cualquier candidatura (PRESIDENCIA DEL SENADO NACIONAL 2009, 9).

El segundo tipo de denuncia se centró en las irregularidades de los padrones electorales. Las acusaciones comenzaron cuando el presidente de la Corte Nacional Electoral reconoció que aproximadamente el 30 % de la ciudadanía podía votar dos veces utilizando diferentes documentos de identificación (PEÑARANDA Y CANDIA 2010, 41-42).⁸ Esta acción siguió la línea de una investigación de los tribunales locales, que encontraron muchas otras irregularidades en los padrones electorales. Por ejemplo, el tribunal electoral local de Beni reconoció que, al utilizar el registro civil del departamento, la proporción de nombres no coincidentes en las listas de votación era de aproximadamente un tercio (PEÑARANDA Y CANDIA 2010, 50). De manera similar, el número de personas registradas para votar en Tarija aumentó un 10 % dos meses antes de las elecciones.⁹ El debate se encendió cuando legisladores de la oposición denunciaron el gasto de tarjetas de identificación en la sede del

7 “Sindicatos promueven el voto consigna para el 25” *La Razón*, 9 de enero de 2009; A11. “Cooperativistas sancionarán a quienes no voten por Evo”, *La Razón*, 29 de julio de 2008; A10. Estas acusaciones siguieron a anteriores afirmaciones similares sobre el control extremo de las y los votantes el día de las elecciones. Tal es el caso de un líder rural enfurecido que encontró un solo voto en su comunidad emitido a favor de un candidato opositor a Evo Morales. Para abordar este problema, comenzó a investigar la identidad de ese votante “porque no podemos lidiar con la deslealtad en mi comunidad” (STEFANNONI Y HERVÉ 2006, 20) citado por Romero Ballivián (2010, 136n).

8 Ver también “El Gobierno reconoce que en el país el fraude es muy posible”, *La Razón*, 5 de julio de 2018; A8.

9 “Corte Tarijeña depuró a 1200 personas”, *La Razón*, 17 de julio de 2018.

MAS y presentaron pruebas de niños, personas fallecidas y extranjeros registrados para votar.¹⁰ El día de las elecciones, la misión de la OEA informó sobre problemas con los padrones electorales en el 32 % de las mesas de votación observadas (OEA 2008). Estos problemas sentaron las bases para la implementación del registro biométrico el año siguiente.

2.2 REFERÉNDUM CONSTITUCIONAL SOBRE LOS LÍMITES DE MANDATO DE 2016

Hacia finales de 2015, el presidente Morales y el MAS gozaban de un amplio respaldo en todo el país. El MAS obtuvo seis de las nueve gobernaciones durante las elecciones locales celebradas ese año, ganando por márgenes superiores al 40 % en cuatro de estas contiendas (ALBERTI 2016). De manera similar, la aprobación presidencial en el país fue del 71%, la segunda tasa más alta en América Latina ese año (LATINOBARÓMETRO 2015).

La popularidad del gobierno incentivó al presidente Morales a proponer un nuevo referéndum público para extender los límites de mandato presidencial y poder ser reelegido por tercera vez. Así, el gobierno abogaba por una enmienda constitucional para dar continuidad a las políticas implementadas por el presidente Morales desde 2005. En noviembre de 2015, el Congreso de Bolivia aprobó la iniciativa para un referéndum público, que se llevaría a cabo el 21 de febrero de 2016. La consulta requería un simple “Sí” o “No” a la pregunta: “¿Está usted de acuerdo con la modificación del artículo 168 de la Constitución Política del Estado para que el presidente o vicepresidente de Bolivia puedan ser reelegidos consecutivamente dos veces?”.

La logística para este referéndum fue muy diferente a la de 2008. En este caso, el Tribunal Supremo Electoral reformado recibió del Servicio de Registro Cívico la información de las y los votantes registrados.¹¹ Esta información se recopiló durante el registro biométrico nacional, que permitió la actualización continua de los padrones, facilitando el registro de personas de comunidades marginadas. Además, dado que las y los votantes utilizaron su información

10 “Aumentan las dudas sobre el padrón y piden ajustes”, *La Razón*, 5 de julio de 2008, A8. “El Gobierno emitió carnés pese a que la policía alertó los riesgos”, *La Razón*, 4 de julio de 2008, A13. “Observadores recomiendan ajustes en el Padrón Electoral”, *La Razón* 4 de julio de 2008, A14. “El Revocatorio y sus 7 pecados capitales”, *La Razón*, 20 de julio de 2008, A5.

11 Bolivia. Ley n.º 026, Ley del Régimen Electoral, artículo 98. 30 de junio de 2010. <https://bit.ly/3Njvf8i>

biométrica para identificarse en el centro de votación, el sistema redujo la oportunidad de votación doble o suplantación de identidad.

El resultado final dio la mayoría de los votos al “No” con un 51.3 %, lo que representó la primera derrota electoral para Morales durante su presidencia. La distribución geográfica de los votos “Sí” y “No” siguió los patrones observados desde 2005. La mayoría de los votos en contra de la enmienda constitucional se concentraron en las áreas urbanas y la Media Luna. En contraste, el apoyo para extender los límites de mandato provino del campo y de los departamentos de la región del Altiplano. Sin embargo, el presidente Evo Morales y la base del MAS parecían erosionados. Por ejemplo, el apoyo a la opción “Sí” en las regiones andinas fue del 70 %, una notable disminución en comparación con el 85 % que el MAS recibió en las elecciones locales de 2014 (DRISCOLL 2017). Si bien la disminución del apoyo al gobierno parece el resultado de escándalos de corrupción y conflictos internos dentro del MAS (ALBERTI 2016; DRISCOLL 2017), el resultado sorprendió a las y los expertos y políticos del país. De hecho, Corrales (2016) encontró solo otros tres casos en la región en los que un presidente no logró ampliar los límites de mandato a pesar de tener índices de aprobación superiores al 50 %.

Más allá del resultado electoral, las misiones de observación internacional señalaron una mejora sustancial en la administración electoral. En particular, la Misión de Observación Electoral (MOE) de la OEA reconoció las mejoras en los padrones electorales (MOE 2016). La percepción pública de la integridad electoral se fortaleció, no solo debido al registro biométrico de votantes, sino también por de la renovación de miembros dentro del Tribunal Supremo Electoral, lo que dio una imagen de neutralidad política a la administración del proceso (ALBERTI 2016).

3. EXPECTATIVAS TEÓRICAS

Las evaluaciones existentes sobre el voto electrónico en Brasil (HIDALGO 2011) o el registro biométrico de votantes en Ghana (PICCOLINO 2016) y Kenia (BARKAN 2013) muestran efectos sustanciales en la reducción de oportunidades para la manipulación electoral. Trabajos relacionados en Estados Unidos (HERRNSON *ET AL.* 2008; STEIN *ET AL.* 2008; STEWART *ET AL.* 2010), Argentina (POMARES *ET AL.* 2014), Colombia (ALVAREZ *ET AL.* 2009)

y Brasil (AVGEROU *ET AL.* 2009) demuestran que la implementación del voto electrónico ha disipado sospechas sobre la neutralidad del proceso, lo que a su vez mejora la participación pública en las elecciones.

Teniendo en cuenta este contexto, espero que el registro biométrico no solo reduzca las oportunidades de errores accidentales, sino que también prevenga dos irregularidades específicas. En primer lugar, espero que se minimice la probabilidad de observar una participación perfecta y un apoyo unánime. Si bien ninguna de estas cifras es una irregularidad en sí misma, esta tecnología se asegura de que solo pueda ocurrir bajo circunstancias legítimas. En particular, el registro biométrico de votantes reduce las oportunidades de votación duplicada y suplantación de identidad. En segundo lugar, espero que los cambios tecnológicos para actualizar los registros de votantes minimicen los riesgos de aumentar de manera irregular el padrón. A medida que las y los funcionarios electorales recopilan fotografías e impresiones digitales de la ciudadanía, se hace más difícil aumentar de manera artificial el número de personas registradas para votar. Por lo tanto, espero que, al analizar los resultados, estas posibles irregularidades solo sean observables antes de la implementación de la nueva tecnología de registro en Bolivia. En particular, espero confirmar que “las observaciones señaladas con apoyo unánime desaparecieron después de la introducción del registro biométrico de votantes”.

La segunda expectativa se centra en la asignación geográfica de las irregularidades electorales cuando la administración electoral carece de recursos suficientes para prevenirlas. En particular, me enfoco en la “manipulación selectiva” de quienes perpetran estas irregularidades para interrumpir el proceso electoral de cierta manera (SCHEDLER 2013, 199-200). Esta expectativa sostiene que la asignación de las irregularidades electorales depende de los resultados electorales que obtengan las o los perpetradores, así como los riesgos de ser detectados por la oposición.

Por un lado, la flagrancia de la irregularidad depende de sus beneficios electorales (SIMPSON 2013). Es decir, cuanto mayor sea el impacto de las irregularidades en el recuento de votos, mayor será el riesgo de ser detectadas. Por otro lado, el alcance del fraude se ve disuadido por los costos que conlleva cada irregularidad (BIRCH 2012, 56). Como argumenta Schedler (2013, 131), la manipulación abierta conlleva algunos “costos de legitimidad”

que desalientan a las o los perpetradores a actuar de manera torpe. Estos costos representan los riesgos de enfrentar disturbios sociales (MAGALONI 2010; TUCKER 2007; BEAULIEU, 2014), disminución del apoyo electoral (SCHEDLER 2009) y sanciones por parte de la comunidad internacional (HYDE 2011). Por lo tanto, las o los perpetradores enfrentan un dilema entre los beneficios esperados de la manipulación electoral y los riesgos potenciales.

TABLA 1

Expectativas teóricas

	Antes de implementar el registro biométrico	Después de implementar el registro biométrico
La oposición es débil	Apoyo unánime	Sin irregularidades
La oposición es fuerte	Aumento irregular de padrón electoral	Sin irregularidades

Fuente: Elaboración propia

Nota: La Tabla 1 resume las dos expectativas para observar irregularidades electorales dada (1) la tecnología de registro de votantes y (2) la presencia de la oposición en una determinada circunscripción.

También espero que las formas más flagrantes de manipulación ocurran en lugares a los que la oposición no pueda acceder (SIMPSON 2012). Dado que muchas de estas irregularidades solo pueden ocurrir el día de las elecciones, es más probable que el electorado y los partidos de oposición las noten. El riesgo de ser descubierto, a su vez, desplaza los incentivos para manipular las elecciones hacia aquellos lugares donde la oposición tiene menos recursos para monitorear y prevenir irregularidades (LEHOUCQ Y MOLINA 2002; BIRCH 1997). Puesto que la fuerza de la oposición en una región denota los recursos disponibles para prevenir irregularidades el día de las elecciones, espero confirmar que “la fragancia de las irregularidades electorales está inversamente relacionada con la fuerza de la oposición”.

La Tabla 1 resume las dos expectativas que se analizan en la sección 4. En primer lugar, se espera que la implementación del registro biométrico de votantes prevenga la existencia de dos problemas específicos que pueden generar desconfianza en la integridad electoral: el apoyo unánime a una alternativa y el aumento irregular del padrón electoral. Además, las oportunidades para cada tipo de irregularidad deben depender de la fuerza de la oposición, creando patrones que sugieran un apoyo unánime en áreas donde la oposición no tiene suficientes recursos para estar presente en todos los centros de votación. Por último, una herramienta de manipulación más sutil, como el aumento irregular del padrón electoral, podría aparecer en áreas donde la oposición puede monitorear irregularidades el día de las elecciones.

El resto de este documento ilustrará cómo se alega que quienes ocupan cargos utilizan múltiples herramientas de manipulación en respuesta a la presencia territorial de la oposición. Es importante mencionar que ni las denuncias documentadas ni la evidencia presentada en este documento tienen en cuenta actividades fraudulentas como el relleno de urnas o la manipulación de los resultados finales, ya que Bolivia cuenta con una administración electoral profesional que impide la alteración deliberada de los resultados o el relleno de urnas.

4. ANÁLISIS EMPÍRICO

Para identificar la prevalencia de irregularidades electorales antes y después de la implementación del registro biométrico, utilizo un conjunto de pruebas estadísticas denominadas “análisis forense electoral” (MEBANE 2008, 162). El objetivo de estos métodos es encontrar peculiaridades en los datos electorales disponibles. Los hallazgos presentados a continuación se complementan con otras pruebas y evidencias auxiliares, como informes de noticias, y respaldan cada una de las presuntas irregularidades de distintas formas.

De manera consistente con el argumento de este documento, la evidencia empírica respalda la reducción de dos irregularidades específicas alegadas por la oposición después de la implementación del registro biométrico de votantes. En primer lugar, la participación y el apoyo unánime mostraron las tasas de participación sospechosas provenían de las mesas de votación rurales en la región del Altiplano, que típicamente se identifica con el MAS. No obstante, la

evidencia anecdótica demuestra que los resultados electorales con una participación extremadamente alta eran menos probables en áreas urbanas, donde los grupos de oposición podían movilizar a sus seguidores/as para prevenir esta irregularidad.¹² Por otro lado, los aumentos sospechosos en el padrón electoral prevalecieron en la zona de la Media Luna, donde la oposición tenía la mayor parte de su fuerza. Este patrón también se ajustaba al requisito de que las y los prefectos de oposición obtuvieran al menos el mismo porcentaje de votos que recibieron en 2005.

Para obtener los resultados electorales del referéndum de 2008, presenté una solicitud personal al Tribunal Supremo Electoral de Bolivia. La base de datos proporcionada incluía el número de votantes registrados/as y los votos para cada alternativa. Por otro lado, los resultados del referéndum de 2016 los descargué del sitio web del Tribunal Supremo Electoral en marzo de 2016.¹³ Además, para complementar el análisis, utilicé datos de la elección de la Asamblea Constituyente en 2006 y el Referéndum Constitucional en 2009 (ÓRGANO ELECTORAL PLURINACIONAL 2012). También recopilé información sobre el número de votantes registrados/as para los referendos autonómicos en 2008 (PÉREZ ARNEZ 2008).

4.1 APOYO UNÁNIME

La aspiración máxima de cualquier político electo es obtener un apoyo abrumador y unánime. Sin embargo, en la práctica, obtener estos números bajo condiciones democráticas es poco común (ROSE 1997, 35). La mayoría de los casos que muestran un apoyo unánime en referendos públicos provienen de contextos no democráticos, donde el voto se concibe como un acto público y los políticos aprovechan la oportunidad para demostrar la fortaleza del régimen (LINZ 1978, 46; ALTMAN 2011, 91-92).

Los resultados que se presentan a continuación son consistentes con los informes de agencias de noticias y observadores/as, que indican una participación y apoyo extremos en la región del Altiplano. Sin embargo, es importante tener en cuenta que los datos disponibles no permiten discernir el apoyo

12 Ver, por ejemplo: "Los grupos de choque saldrán a vigilar al rival", *La Razón*, 10 de agosto, 2008, A12; "Choque de masistas y unionistas", *El Deber*, 1 de agosto, 2008, A3; "Cívicos impiden hacer campanã a Evo", *El Deber*, 7 de agosto, 2008, A5.

13 <http://www.oep.org.bo/>

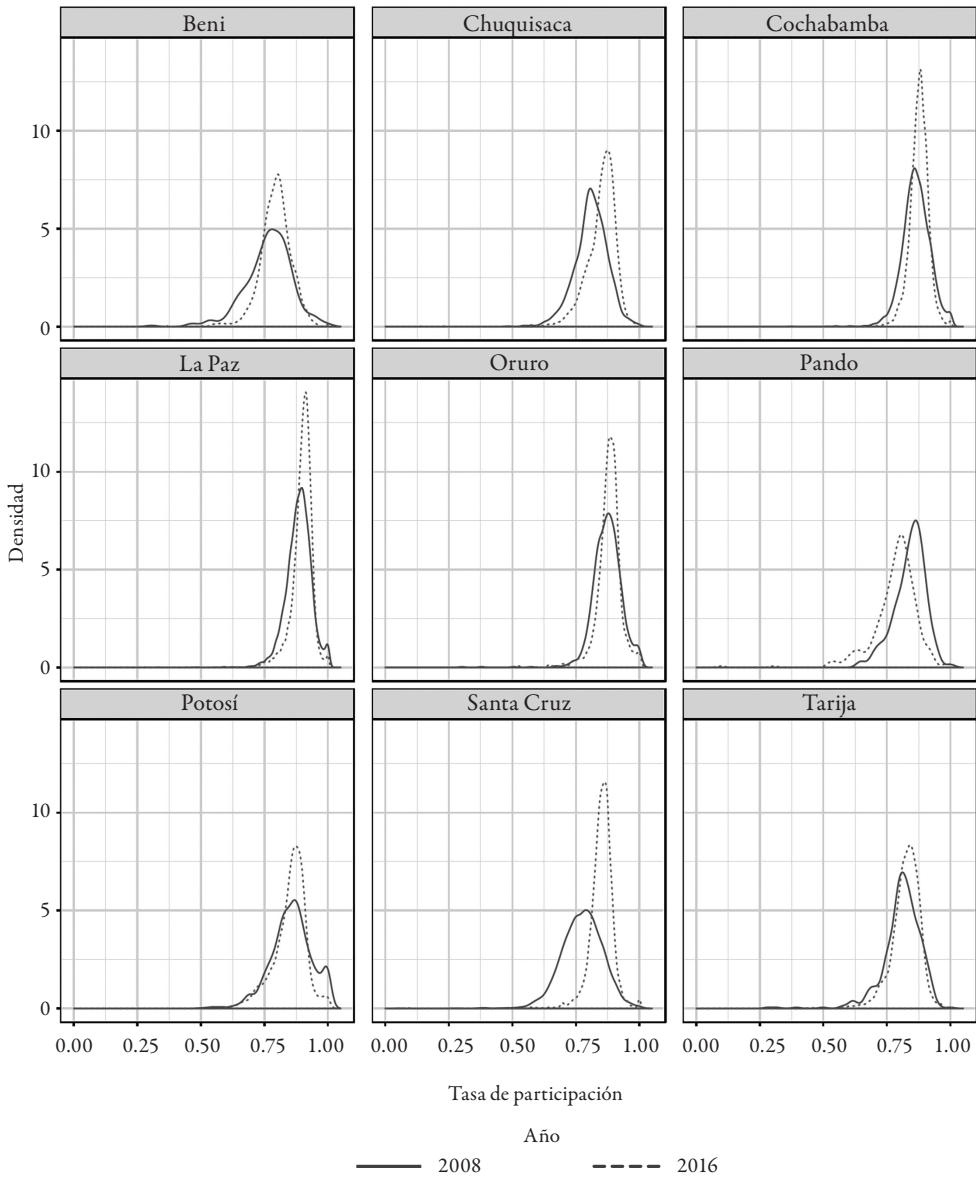
unánime de aquellos casos de auténtico apoyo electoral. Si, por ejemplo, las anomalías reportadas en 2008 también ocurrieron en una elección anterior, la hipótesis de manipulación electoral perdería validez. Para abordar indirectamente este problema, en el Apéndice replico el análisis para la elección de la Asamblea Constituyente de 2006, que se llevó a cabo unos meses después de que Evo Morales asumiera la presidencia.

El análisis busca identificar distribuciones bimodales en las tasas de participación para cada departamento. Una expectativa empírica al analizar estas tasas es que su distribución debería seguir una curva en forma de campana al comparar unidades relativamente homogéneas. El argumento teórico detrás de esta expectativa es que la agregación de las decisiones individuales tiende a formar una distribución normal, con variaciones aleatorias de las unidades desde el modo (MEBANE 2015b). Como resultado, las tasas de participación con distribuciones bimodales señalan una posible manipulación, en la que el segundo modo correspondería a las urnas comprometidas (MYAGKOV *ET AL.* 2009, 32). Esta prueba ha sido utilizada para evaluar irregularidades en Rusia, Ucrania, Venezuela y Uganda (MYAGKOV *ET AL.* 2009; LEVIN *ET AL.* 2009; KLIMEK *ET AL.* 2012).

No obstante, es importante tener en cuenta que una distribución bimodal no necesariamente indica manipulación electoral. Myagkov *et al.* (2009, 43) destacan que las distribuciones bimodales también pueden surgir al combinar observaciones con covariables que se correlacionan con la participación, como los ingresos o la educación. Por lo tanto, para descartar explicaciones distintas a la manipulación electoral, los autores sugieren tener en cuenta la homogeneidad de las unidades y, de ser posible, comparar las distribuciones a lo largo del tiempo para detectar cambios no uniformes en los niveles de participación.

GRÁFICO 2

Distribución de la participación por departamento para los referendos revocatorios de 2008 y 2016 en Bolivia



Fuente: Elaboración propia
 Nota: El Gráfico 2 muestra la distribución de densidad de las tasas de participación por departamento durante los referendos de 2008 y 2016.

El Gráfico 2 compara las distribuciones de participación en las regiones estudiadas durante los referendos de 2008 y 2016. Ambos eventos presentan tasas de participación similares: 83 % y 87 %, respectivamente. Sin embargo, algunos departamentos muestran diferencias significativas en sus niveles de participación. En el referendo de 2008, en los departamentos de la región del Altiplano, especialmente en La Paz, Potosí y Oruro, se observa un segundo modo en las distribuciones de tasas de participación, llegando al 100 %. En cambio, en el referendo de 2016, las distribuciones bimodales están ausentes donde las tasas de participación muestran distribuciones estrechas a nivel departamental con un único modo.¹⁴

Para probar empíricamente la bimodalidad en las distribuciones de participación, utilizo la prueba “Dip”, que mide la diferencia máxima entre las distribuciones empíricas y la mejor distribución unimodal que se ajusta en cada caso (HARTIGAN Y HARTIGAN 1985). Esta prueba identifica un modo único, mf , y estima cuánto se debe modificar la distribución para eliminar las concavidades a la izquierda de mf y las convexidades a la derecha de mf .¹⁵ El estadístico Dip tiene valor de cero cuando la distribución empírica tiene un único modo, y su valor aumenta a medida que la distribución empírica se aleja de la distribución unimodal. En este caso, un valor p superior a 0.05 sugiere que la evidencia del estadístico Dip es insuficiente para rechazar la hipótesis nula de una distribución empírica unimodal (MEBANE 2015b, 6).

Los resultados de la Tabla 2 muestran desviaciones de una distribución unimodal para las tasas de participación de 2008 en la región del Altiplano en su conjunto, en particular en dos departamentos: La Paz y Potosí. En cambio, de manera consistente con los resultados del Gráfico 2, ninguno de los coeficientes para el referendo de 2016 produce un resultado significativo. Para los departamentos de la Media Luna, todas las estadísticas de la prueba arrojan valores p superiores a 0.05, lo que indica distribuciones de participación con un único modo.

14 El Apéndice replica el análisis para la elección de la Asamblea Constituyente de 2006, mostrando distribuciones de participación unimodales para todos los departamentos.

15 La intuición detrás de esta prueba es que la distribución de una función de densidad f con un único modo mf aumenta en el intervalo $(-\infty, mf)$ y disminuye en el intervalo (mf, ∞) (HENDERSON ET AL. 2008).

El Gráfico 3 muestra las gráficas de participación y votos “Sí” a nivel de departamento para los dos referendos. En los resultados de 2008, los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí y Cochabamba muestran un grupo de observaciones con una participación y apoyo virtualmente unánimes a la opción “Sí”. En todos estos casos, la unanimidad para la opción “Sí” aparece solo cuando la totalidad del electorado registrado en un centro de votación se presentó el día de las elecciones. Estas observaciones representan aproximadamente el 5 % de todas las unidades en la región del Altiplano. El resto de los departamentos no muestra un grupo similar ni incluye casos con el total de votos para una opción dada. En el caso del referendo de 2016, ninguno de los departamentos muestra un grupo en la parte superior derecha del gráfico. Un análisis formal de esta relación está disponible en el Apéndice.

4.2 ALTERACIÓN DE LOS REGISTROS DE VOTANTES

Junto con las denuncias de coerción electoral, las agencias de noticias informaron un incremento inusual en el número de votantes registrados/as, que aumentó un 9 % entre 2006 y 2008.¹⁶ Los departamentos con mayores preocupaciones por el aumento irregular del padrón electoral fueron los de la región de la Media Luna. Por ejemplo, el número de personas registradas para votar entre 2006 y 2008 en Pando, Beni y Santa Cruz fue del 14.5 %, 14 % y 10 %, respectivamente. El aumento irregular del padrón electoral fue más evidente durante los tres meses previos al referendo revocatorio, cuando el número de votantes registrados aumentó más de lo informado en los dos años anteriores para Beni, Chuquisaca, Pando y Tarija (PRESIDENCIA DEL SENADO NACIONAL 2009, 5). Dado que todos los gobernadores de la región de la Media Luna pertenecían a la oposición, aumentar el número de votantes en esos departamentos planteaba un desafío adicional a los prefectos que deseaban obtener al menos el mismo porcentaje de votos que recibieron cuando fueron elegidos.¹⁷

16 Ver, por ejemplo: “El padrón creció inusualmente y facilitó victorias del MAS”, *La Razón*, 5 de enero de 2009, A6; “En dos meses, el padrón creció como en dos años”, *La Razón*, 5 de enero de 2009, A7; “La Corte admite que hubo 9471 inscritos en 15 días”, *La Razón*, 6 de enero, 2009, A13.

17 Las quejas sobre los registros electorales no fueron exclusivas de la oposición. Después de su abrumadora victoria en 2005, el presidente Evo Morales mencionó que el proceso de registro de votantes era problemático y sesgado (MUÑOZ-POGOSSIAN 2008, 178).

TABLA 2

Resultados de la prueba Dip de bimodalidad en la distribución
de participación electoral por región y departamento

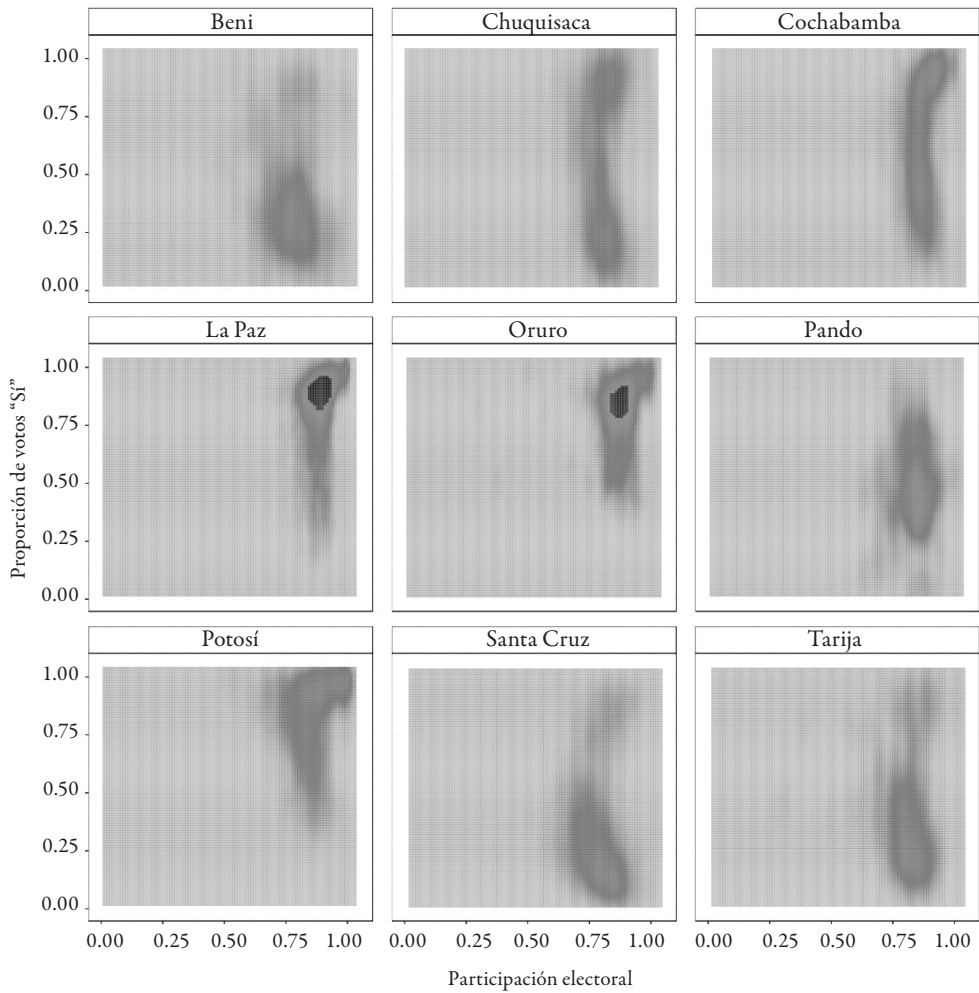
Región	Departamento	2008	2016	
Media Luna		0.004	0.004	
		(0.903)	(0.393)	
	Beni	0.013	0.007	
		(0.986)	(0.996)	
	Chuquisaca	0.006	0.007	
		(0.999)	(0.962)	
	Pando	0.019	0.012	
	(0.994)	(0.999)		
Santa Cruz		0.006	0.005	
		(0.664)	(0.522)	
	Tarija	0.007	0.007	
		(0.999)	(0.897)	
	Altiplano		0.010	0.004
			(<0.001)	(0.601)
	Cochabamba		0.006	0.004
		(0.706)	(0.805)	
La Paz		0.008	0.006	
		(0.004)	(0.057)	
Oruro		0.010	0.009	
		(0.775)	(0.672)	
Potosí		0.027	0.008	
		(<0.001)	(0.785)	

Fuente: Elaboración propia

Nota: La Tabla 2 muestra el estadístico Dip y los valores p (entre paréntesis) para la prueba de bimodalidad de la distribución de las tasas de participación electoral por departamento y región. Las celdas sombreadas indican aquellos casos en los que la evidencia para rechazar la hipótesis nula de una distribución unimodal es estadísticamente significativa.

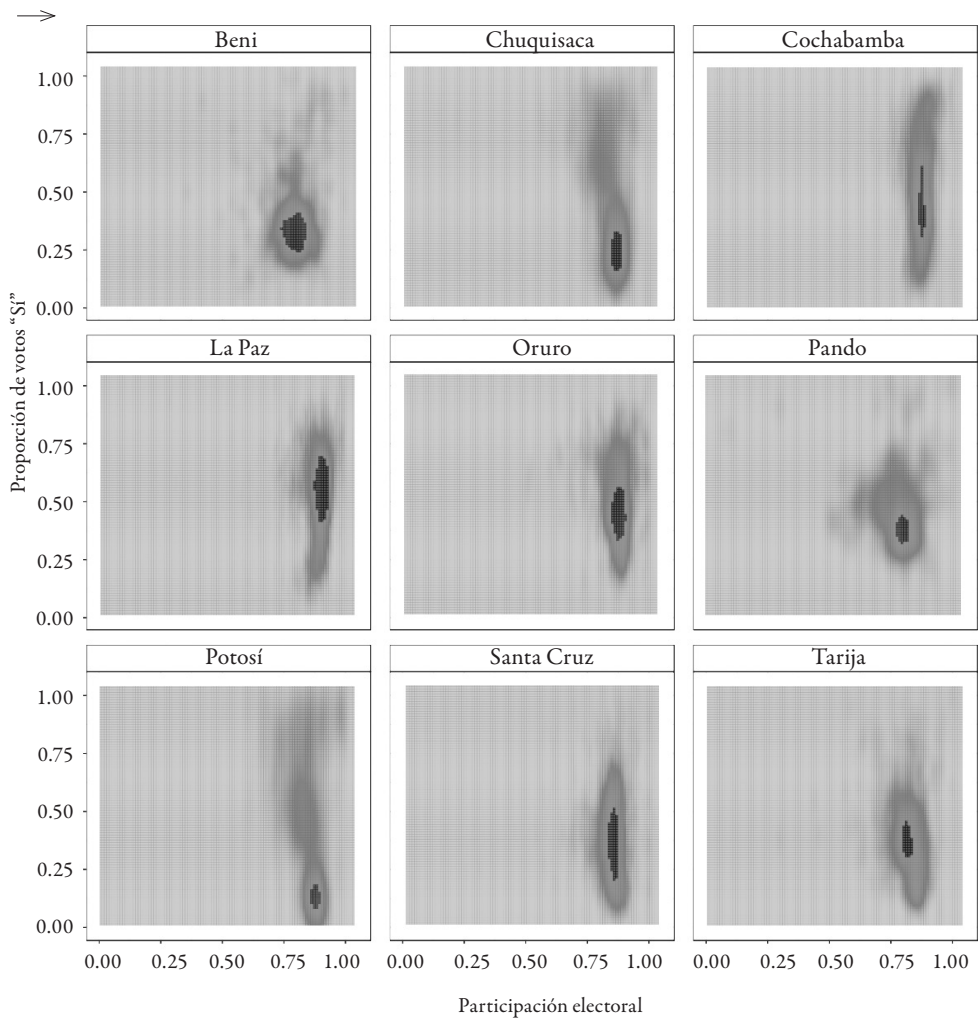
GRÁFICO 3

Mapas de calor de densidad para las tasas de participación electoral y la proporción de votos “Sí” a nivel de mesas electorales



(a) Referéndum revocatorio 2008





(b) Referéndum constitucional sobre los límites de mandato 2016

Fuente: Elaboración propia

Nota: El Gráfico 3 muestra la frecuencia de una determinada participación de votantes y el porcentaje de votos "Sí" para los referendos de 2008 y 2016. El color representa el número de unidades correspondientes a números específicos de votos y participación.

No obstante, las fluctuaciones en el número de personas registradas para votar a lo largo del tiempo no son suficientes para sugerir manipulación electoral. Entrevistas con exfuncionarios del Tribunal Supremo Electoral sugieren que muchas de las inconsistencias en los registros electorales se

debieron a limitaciones técnicas de los Tribunales Electorales Departamentales, así como a la prevalencia de ciudadanos y ciudadanas con múltiples cédulas de identidad para cobrar sus beneficios de bienestar más de una vez.¹⁸ Con el fin de identificar aumentos irregulares en los registros electorales, comparo el número de votantes registrados/as durante el referéndum de 2008 con los resultados de una auditoría de los registros electorales realizada cinco meses después, en enero de 2009. Esta auditoría, que siguió las recomendaciones de organizaciones internacionales, reveló aproximadamente 40 000 votantes con tarjetas de identificación duplicadas (PEÑARANDA Y CANDIA 2010, 52).¹⁹

4.2.1 FLUCTUACIÓN EN EL PADRÓN ELECTORAL

Siguiendo el enfoque de Hidalgo y Nichter (2016), que compara el número de votantes registrados/as después de una auditoría con los registros electorales en Brasil, examino el cambio en el número de personas registradas para votar en cada municipio entre agosto de 2008 y enero de 2009. Para ilustrar mejor esto, consideremos el caso del municipio de Desagüadero en el departamento de La Paz. En el referéndum de revocación de 2008, este municipio tenía un total de 2448 personas registradas en el padrón. Luego de la auditoría realizada cuatro meses después, el total de personas registradas fue de 2418, lo que resulta en un cambio aproximado en el padrón de ese municipio de $(2418-2448)/2418=-0.01$.

Por lo tanto, la estadística que calculo para cada municipio i es:

$$\text{Diferencia de votantes}_{2009} = \frac{\text{Votantes}_{i,2009} - \text{Votantes}_{i,2008}}{\text{Votantes}_{i,2008}}$$

El Gráfico 4 resume los resultados de comparación del número de personas registradas en el padrón electoral a nivel departamental. También muestra que siete de los nueve departamentos experimentaron una disminución en sus padrones, siendo las mayores disminuciones registradas en los departamentos

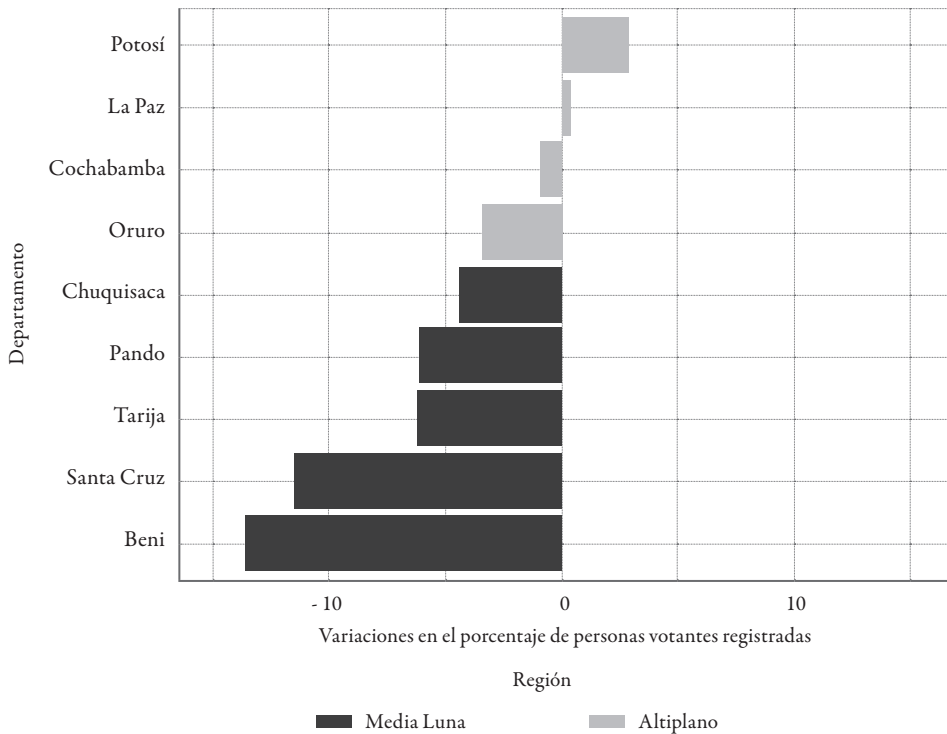
18 Entrevistas con Luis Pereira (14 de mayo de 2014) y José Luis Pinto (15 de mayo de 2014) en La Paz, Bolivia.

19 Ver también: “3,8 millones de votantes están habilitados para el 25”, *La Razón*, 10 de enero de 2009, A13; “En Santa Cruz hay 9.000 personas con carnets duplicados”, *La Razón*, 15 de enero de 2009, A13; “Según el CNE, en Bolivia hay 47,411 cédulas duplicadas”, *La Razón*, 16 de enero de 2009, A12.

de la Media Luna. En los departamentos de Santa Cruz y Beni, el número de personas en el padrón disminuyó en más del 10 %. Estos patrones también se observan a nivel municipal, en los que se registraron algunas de las mayores disminuciones en los registros electorales en los municipios de Santa Cruz (11 %), Trinidad (13 %), Tarija (7 %) y Sucre (5 %).

GRÁFICO 4

Variaciones en el número de personas registradas para votar después de la auditoría del padrón electoral en enero de 2009



Fuente: Órgano Electoral Plurinacional (2012)

Nota: El Gráfico 4 muestra la variación relativa en el número de personas votantes registradas por departamento entre agosto de 2008 y enero de 2009.

Para probar si los registros electorales irregulares identificados por la auditoría corresponden a incentivos políticos en cada municipio, utilizo un modelo lineal que evalúa el efecto de variables electorales y sociodemográficas en el

aumento irregular del padrón electoral. La hipótesis nula es, entonces, que no debería existir correlación entre las variaciones en el número de personas votantes registradas en el padrón y la región, así como los resultados electorales previos en un municipio, después de controlar los factores demográficos y socioeconómicos.

Incluyo además algunas variables que tienen en cuenta las posibles oportunidades de manipular los registros electorales. En primer lugar, operacionalizo la fuerza de la oposición en el municipio al incluir la cuota de votos para cualquier partido que no sea el MAS durante las elecciones congresales de 2006 (“Oposición”). Dado que espero encontrar un mayor número de irregularidades en los padrones de los bastiones de la oposición, el coeficiente para esta variable debería ser negativo. Es decir, las mayores disminuciones en el número de personas votantes registradas después de la auditoría deberían ocurrir en aquellos municipios que apoyaron previamente a la oposición.

El análisis incluye covariables demográficas e institucionales que consideran explicaciones alternativas sobre los cambios en los registros electorales. A partir de los datos del censo de 2001, incluyo el porcentaje de la población mayor de 18 años que habla un idioma indígena y tiene un documento de identidad civil. Dado el éxito de las plataformas étnicas del MAS en el país (MADRID 2012), espero que aquellas personas que hablan un idioma indígena estén más dispuestas a registrarse para votar, lo que aumentaría el número legítimo de votantes registrados/as. Además, el cambio en el número de electores debería correlacionarse positivamente con la proporción de la ciudadanía con documento de identidad civil, ya que era un requisito para registrarse para votar. También incluyo el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 2005, una medida estándar utilizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que resume las condiciones económicas, educativas y de salud de los municipios (PNUD 2005). Siguiendo la literatura estándar sobre participación política (VERBA Y NIE 1972; VERBA *ET AL.* 1993; ROSENSTONE Y HANSEN 1993), espero que la ciudadanía con mayor educación y mejores condiciones de vida esté más dispuesta a participar en las elecciones y registrarse en los registros electorales.

La votación es obligatoria en Bolivia, por lo que aquellas personas que no votaron necesitaban volver a inscribirse en los registros electorales. Por lo tanto,

es natural esperar que las tasas de abstención en las elecciones oficiales anteriores se correlacionen con aumentos en los registros electorales para las elecciones posteriores. En ese sentido, incluyo la tasa de abstención a nivel municipal durante las elecciones congresales de 2006 (“Abstención”). Finalmente, dado que los cambios en el número de personas votantes son más volátiles en municipios pequeños, utilizo como línea de base el número de personas votantes registradas en 2008 en escala logarítmica.

TABLA 3

Estadísticas resumidas para el análisis de mínimos cuadrados ordinarios (MCO)

Dato estadístico	N	Media	Desv. est.	Mín.	Máx.
Diferencia de votantes 2008-2009	329	-0.036	0.076	-0.377	0.333
Diferencia de votantes 2015-2016	329	0.048	0.033	-0.685	1.293
Oposición	329	0.442	0.147	0.073	0.783
Indígena	314	0.451	0.308	0.001	0.873
Registro civil	314	0.873	0.086	0.499	0.965
IDH	327	0.575	0.085	0.320	0.770
Abstención	329	0.171	0.050	0.010	0.338
Votantes 2008	325	12303	52331.59	102	616926
Votantes 2015	326	18305	75450.560	128	925633

Fuente: Elaboración propia

La Tabla 4 muestra los resultados de las estimaciones lineales para los cambios en los registros electorales en los 314 municipios del país. Las columnas (1) y (2) miden las variaciones entre agosto de 2008 y enero de 2009 utilizando $DIFERENCIA_{i,2009}$ como variable dependiente. Como prueba de placebo, las columnas (3) y (4) replican el análisis utilizando como variable dependiente los cambios en el número de votantes registrados entre las elecciones locales de 2015 y el referéndum de 2016. Presento los resultados con y sin efectos fijos a nivel de departamento para ambos períodos.

TABLA 4

Cambios en el número de votantes registrados a nivel municipal

	Variable dependiente			
	DIFERENCIA ₂₀₀₉		DIFERENCIA ₂₀₁₆	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Oposición	-0.074** (0.030)	-0.149*** (0.026)	-0.093 (0.301)	0.104 (0.245)
Registro civil	0.026 (0.057)	0.212*** (0.047)	-0.088 (0.569)	0.264 (0.436)
Población indígena	0.010 (0.019)	0.050*** (0.017)	0.202 (0.190)	0.205 (0.167)
IDH	-0.057 (0.056)	-0.103* (0.056)	0.545 (0.568)	0.264 (0.533)
Abstención	0.028 (0.083)	0.199** (0.081)	0.554 (0.841)	0.955 (0.760)
log(Votantes 2009)	-0.0004 (0.003)	0.001 (0.003)		
log(Votantes 2015)			-0.020 (0.027)	-0.020 (0.025)
Efectos fijos del departamento	✓		✓	
Constante	0.002 (0.058)	-0.142*** (0.052)	-0.163 (0.586)	-0.477 (0.482)
Observaciones	314	314	312	312
R2	0.553	0.473	0.031	0.015
R2 ajustada	0.532	0.463	-0.015	-0.004
Error estándar residual	0.052 (df = 299)	0.056 (df = 307)	0.521 (df = 297)	0.518 (df = 305)
Estadístico F	26.437***	45.913***	0.681	0.772

Fuente: Elaboración propia
 Nota: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Consistentes con la segunda expectativa teórica, se observa que las mayores purgas en el número de votos registrados después de la auditoría ocurrieron en aquellos municipios con mayor proporción de votos para la oposición en 2006.

La variable “Oposición” es la única que muestra estimaciones estadísticamente diferentes a cero en ambas especificaciones del período 2008-2009. El resultado en la columna “(1)” sugiere que un municipio con el 50 % de los votos para la oposición en 2006 tenía alrededor del 3.5 % de votantes irregulares en sus registros electorales.

Las tasas de abstención previas, la población que habla una lengua indígena y que cuenta con identificación civil están correlacionadas positivamente con los cambios en los registros electorales solo cuando el modelo no incluye efectos fijos a nivel de departamento. En cambio, ninguna de las variables del modelo proporciona una explicación consistente para los cambios en el número de personas registradas para votar antes de las elecciones de 2016.

En contraste con la evidencia proporcionada en la subsección anterior, se observa que las mayores fluctuaciones en el padrón electoral ocurren en la zona de la Media Luna, y este patrón regional se mantiene incluso al controlar los factores socioeconómicos y demográficos en el municipio. En resumen, cada una de estas piezas de información debe considerarse como un respaldo complementario a las quejas de la oposición, que finalmente logró una auditoría seria de los registros de votantes a principios de 2009.

5. DISCUSIÓN

Este artículo compara los resultados electorales de los referendos presidenciales de 2008 y 2016 en Bolivia, con el objetivo de encontrar posibles irregularidades que los partidos de oposición denunciaron antes y después de la introducción del registro de votantes biométrico en el país. Los resultados empíricos proporcionan evidencia sobre cómo las anomalías en los resultados de votación se disiparon con la implementación de una nueva tecnología de registro de votantes, reduciendo el escepticismo del electorado y mejorando la confianza en los resultados electorales.

Aunque los hallazgos de la forensia electoral no deben considerarse como evidencia definitiva para evaluar la integridad de una elección en particular, los resultados de este artículo son consistentes con evidencia anecdótica y denuncias en el país, que exigen un sistema eficiente de registro de votantes. La evidencia presentada aquí abre una oportunidad para el diálogo entre personas

académicas, profesionales de políticas y administradores electorales, con el objetivo de buscar nuevas formas de recopilación de datos y procedimientos para evaluar la integridad de las elecciones.

Los efectos reportados en este artículo no se limitan a Bolivia, y existen razones para creer que las condiciones que propician irregularidades electorales son similares en otros países. Por ejemplo, se ha encontrado evidencia de la manipulación de padrones electorales en Japón (FUKUMORO Y HORIUCHI 2011), Kenia (ICHINO Y SCHUNDELN 2012) y Brasil (HIDALGO Y NICTER 2016). Además, se han documentado casos de coerción de votantes en Uganda (KLIMEK *ET AL.* 2012) y Rusia (MYAGKOV *ET AL.* 2005). Este artículo contribuye a estos casos al sugerir las condiciones y ubicaciones geográficas en las que es más probable que aparezcan irregularidades.

APÉNDICE

1. PARTICIPACIÓN Y APOYO DE VOTOS

Una segunda expectativa es que las tasas de participación no estén relacionadas con el apoyo de votos para ninguna alternativa. En otras palabras, los aumentos en la participación no deberían perjudicar ni beneficiar de manera desproporcionada a una candidatura (LEVIN *ET AL.* 2009). Para explorar esta expectativa trazo el número de unidades en la base de datos para una determinada tasa de participación y la proporción de votos "Sí" en el referéndum. Según Klimek *et al.* (2012), un indicio de fraude incremental, es decir, un aumento irregular en el número de votos hacia una alternativa específica en la boleta, se reflejaría en un conjunto de observaciones en la esquina superior derecha del histograma.

Pruebo formalmente la relación entre la participación y el apoyo electoral al regresar la proporción del electorado que apoya una alternativa (V) sobre la participación utilizando la ecuación (T), $V = \alpha + \beta T$. Bajo condiciones normales, se espera que el valor esperado de β caiga en el intervalo $[0, 1]$. Para ilustrar esta expectativa, supongamos que obtenemos un valor para β_{sf} de 0.75. Este escenario sugiere que, si la participación aumenta en 100 votos, se espera que 75 de ellos

se marquen para la alternativa "Sí".²⁰ Como resultado, un valor β fuera del rango $[0, 1]$ y una regresión con un alto coeficiente de determinación R^2 se interpretan como una señal potencial de fraude electoral (MYAGKOV *ET AL.* 2009, 38).

La Tabla A1 ilustra los coeficientes β y R^2 de la regresión de las tasas de participación en las proporciones de votos "Sí" y "No" en los lugares de votación de cada departamento durante los referendos de 2008 y 2016. Los resultados de la fila (1) muestran que el β es mayor a 1 para la opción "Sí" en todos los departamentos de la región del Altiplano durante 2008. Este resultado sugiere que, por ejemplo, un aumento de 100 votantes adicionales en un lugar de votación se relaciona con un aumento en el recuento de votos para la alternativa "Sí" de aproximadamente 181 votos. Similar a los análisis anteriores, no se observan patrones irregulares están ausentes tanto en los departamentos de la región de la Media Luna en 2008 como en todos los departamentos en 2016. Además, los valores más altos de R^2 provienen de las regresiones de los departamentos de la región del Altiplano en 2008.

Para asegurarnos de que los cambios no uniformes en la participación respondan a diferencias entre las unidades, el Apéndice muestra los resultados de una prueba de placebo utilizando los resultados de la elección legislativa de 2006. Si los resultados se deben a otros factores específicos de la región, deberíamos observar resultados similares en la elección de 2006. Sin embargo, ninguno de los coeficientes cae por encima del intervalo $[0, 1]$.

En resumen, tanto el análisis gráfico como el cuantitativo sugieren patrones inusuales de participación y su relación con la proporción de votos "Sí" para el presidente Morales en Cochabamba, La Paz, Oruro y Potosí. Estas irregularidades solo se observaron antes de la introducción del registro de votantes biométrico y se concentraron en la región del Altiplano, donde el MAS tenía sus bastiones electorales.

20 Una ilustración clara de cómo funciona la metodología se proporciona en Myagkov, *et al.* (2009, 35-39). Bajo condiciones normales, se espera que las variaciones en las proporciones de votos (V) correspondan al nivel de participación en el distrito (T). En otras palabras, al regresar V sobre T , $V = \alpha + \beta T$, el valor de β debería caer en el intervalo $[0, 1]$. Los coeficientes fuera de este intervalo representarían evidencia de manipulación electoral. Formalmente, consideremos las circunscripciones A y B con el mismo tamaño de electorado y tasas de participación no contaminadas de T_A y T_B , donde $T_A > T_B$. Supongamos que, entre las personas que votan, un candidato tiene una proporción similar de votos (Z) en cada circunscripción, $0 < Z < 1$. Por lo tanto, cuando no existe fraude, al regresar los votos para el titular como proporción del electorado (V) sobre la participación (T), se obtiene $V/E = \beta_0 + \beta_1 T$. En este caso, $\beta_1 = T_B - T_A$, que sería un valor entre 0 y 1. Ahora, supongamos que en la circunscripción A el candidato puede inflar la tasa de participación al 100 %, recibiendo todos los votos irregulares $(1 - X)$. En consecuencia, la estimación de β_1 cambia a $\beta_1 = ZT_A + (1 - T_A) - ZT_B$, un valor mayor que 1. Este hallazgo levantaría la sospecha de un posible fraude.

TABLA A1
Resultados de regresión de participación electoral versus votos para cada alternativa

		Media Luna					Atiplano			
		Beni	Chuquisaca	Pando	Santa Cruz	Tarija	Cochabamba	La Paz	Oruro	Potosí
		2008								
(1)	Sí	β_1	1.14 (0.16)	0.45 (0.34)	0.68 (0.14)	1.01 (0.23)	1.81 (0.13)	1.42 (0.06)	1.32 (0.09)	1.14 (0.06)
		R ²	0.04	0.13	0.03	0.05	0.14	0.32	0.38	0.44
(2)	No	β_1	0.62 (0.17)	-0.14 (0.16)	0.55 (0.34)	0.32 (0.14)	-0.81 (0.13)	-0.42 (0.06)	-0.32 (0.09)	-0.14 (0.06)
		R ²	0.09	0	0.04	0.01	0	0.09	0.05	0.04
		N	136	328	63	466	123	400	957	248
		2016								
(1)	Sí	β_1	0.84 (0.11)	0.28 (0.13)	0.72 (0.10)	0.53 (0.11)	0.77 (0.15)	0.71 (0.08)	0.42 (0.13)	0.39 (0.12)
		R ²	0.19	0.01	0.29	0.03	0.04	0.04	0.07	0.03
(2)	No	β_1	0.16 (0.11)	0.72 (0.13)	0.28 (0.10)	0.47 (0.11)	0.23 (0.15)	0.29 (0.08)	0.58 (0.13)	0.61 (0.12)
		R ²	0.01	0.07	0.06	0.02	0	0.01	0.06	0.05
		N	244	390	123	902	602	1050	346	531

Notas: La Tabla A1 muestra las estimaciones de coeficientes y sus errores estándar correspondientes (entre paréntesis) de regresión de la proporción del electorado que respalda cada alternativa en la tasa de participación electoral. Las celdas sombreadas resaltan los resultados de las regresiones con un R2 relativamente alto y con estimaciones que caen fuera del intervalo [0, 1].

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alberti, Carla. 2016. "Bolivia: La Democracia a una década del gobierno del MAS". *Revista de Ciencia Política* 36(1): 27–49. <https://doi.org/gpvq8x>
- Altman, David. 2011. *Direct democracy worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Alvarez, R. Michael, Gabriel Katz, Ricardo Llamosa, y Hugo E. Martinez. 2009. "Assessing Voters' Attitudes towards Electronic Voting in Latin America: Evidence from Colombia's 2007 E-Voting Pilot". En *E-Voting and Identity*, editado por Peter Y. A. Ryan y Berry Schoenmakers, 75-91. Lecture Notes in Computer Science. Berlin, Heidelberg: Springer. <https://doi.org/dn2tqz>
- Alvarez, R. Michael, Lonna Rae Atkenson y Thad E. Hall. 2013. *Evaluating Elections: A Handbook of Methods and Standards*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Avgerou, Chrisanthi, Andrea Ganzaroli, Angeliki Poulymenakou, y Nicolau Reinhard. 2009. "Interpreting the trustworthiness of government mediated by information and communication technology: Lessons from electronic voting in Brazil". *Information Technology for Development* 15 (2): 133-48. <https://doi.org/d6qxxm>
- Barkan, Joel D. 2013. "Technology Is Not Democracy". *Journal of Democracy* 24(3): 156–165. <https://bit.ly/3oS5OkI>
- Beaulieu, Emily. 2014. *Electoral Protest and Democracy in the Developing World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Benton, Allyson Lucinda. 2017. "Configuring authority over electoral manipulation in electoral authoritarian regimes: evidence from Mexico". *Democratization* 24 (3): 521–543. <https://doi.org/kdp2>
- Biometric Technology Today. 2009. "Bolivian voters register with biometrics". *Biometric Technology Today*, 8: 1-12. <https://doi.org/b3fr3g>
- Birch, Sarah. 1997. "Nomenclatura Democratization: Electoral Clientelism in Post-Soviet Ukraine". *Democratization* 4 (4) :40–62.

- . 2008. “Electoral Institutions and Popular Confidence in Electoral Processes: A Cross-National Analysis”. *Electoral Studies* 27 (2): 305–320. <https://doi.org/ct74m4>
- . 2012. *Electoral Malpractice*. New York: Oxford University Press.
- Centellas, Miguel. 2009. “Electoral Reform, Regional Cleavages, and Party System Stability in Bolivia”. *Journal of Politics in Latin America* 1(2): 115–131. <https://bit.ly/3CHXpDy>
- . 2010. “Savieta Cuéllar and Bolivia’s New Regionalism”. *Latin American Perspectives* 37 (4): 161–176. <https://doi.org/b2gchq>
- Corrales, Javier. 2016. “Can Anyone Stop the President? Power Asymmetries and Term Limits in Latin America, 1984–2016”. *Latin American Politics and Society* 58 (2): 157–168. <https://doi.org/f8349m>
- Driscoll, Amanda. 2017. “Bolivia’s ‘Democracy in Transition’: More Questions than Answers in 2016”. *Revista de Ciencia Política* 37(2): 255–279. <https://bit.ly/3NkRaMn>
- Fukumoto, Kentaro, y Yusaku Horiuchi. 2011. “Making Outsiders’ Votes Count: Detecting Electoral Fraud through a Natural Experiment”. *American Political Science Review* 105 (3): 586–603. <https://doi.org/dztnn4>
- Gray Molina, George. 2010. “The Challenge of Progressive Change under Evo Morales». En *Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings*, 57-76. editado por Kurt Weyland, Raúl L. Madrid, y Wendy Hunter. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/kdqj>
- Hartigan, J. A. y P. M. Hartigan. 1985. “The Dip Test of Unimodality”. *The Annals of Statistics* 13 (1): 70–84. <https://doi.org/ctwtms>
- Henderson, Daniel J., Christopher F. Parmeter, y R. Robert Russell. 2008. “Modes, Weighted Modes, and Calibrated Modes: Evidence of Clustering Using Modality Tests”. *Journal of Applied Econometrics* 23 (5): 607-38. <https://doi.org/bwfgzw>
- Herrnson, Paul S., Richard G. Niemi, Michael J. Hanmer, Peter L. Francia, Benjamin B. Bederson, Frederick G. Conrad, y Michael W. Traugott. 2008. “Voters’ Evaluations of Electronic Voting Systems: Results from

- a Usability Field Study”. *American Politics Research* 36 (4): 580-611. <https://doi.org/fbf7ww>
- Hidalgo, Fernando Daniel. 2011. “Digital Democratization: Suffrage Expansion and the Decline of Political Machines in Brazil”. Documento de trabajo. Department of Political Science, University of California at Berkeley.
- Hyde, Susan D. 2011. *The Pseudo-Democrat’s Dilemma: Why Election Observation Became an International Norm*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Ichino, Nahomi, y Matthias Schundeln. 2012. “Deterring or Displacing Electoral Irregularities? Spillover Effects of Observers in a Randomized Field Experiment in Ghana”. *Journal of Politics* 74 (1): 292–307. <https://doi.org/ggc6qd>
- Idrobo, Nicolás, Dorothy Kronick y Francisco Rodríguez. 2022. “Do Shifts in Late-Counted Votes Signal Fraud? Evidence from Bolivia”. *The Journal of Politics* 84(4): 2202–2215. <https://doi.org/kf34>
- Jiménez, Raúl, y Manuel Hidalgo. 2014. “Forensic Analysis of Venezuelan Elections during the Chávez Presidency”. *PLOS ONE* 9 (6): e100884. <https://doi.org/f6dx6x>
- Klimek, Peter, Yuri Yegorov, Rudolf Hanel, y Stefan Thurner. 2012. “Statistical Detection of Systematic Election Irregularities”. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 109 (43): 16469-73. <https://doi.org/f4dsvj>
- Latinobarómetro. 2015. “Informe 1995–2015”. Corporación Latinobarómetro.
- Lehoucq, Fabrice E. 2002. “Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization”. *International Political Science Review / Revue Internationale de Science Politique* 23 (1): 29–46. <https://doi.org/drknqt>
- . 2008. “Bolivia’s Constitutional Breakdown”. *Journal of Democracy* 19 (4): 110–124. <https://doi.org/ckdfqr>
- Lehoucq, Fabrice E., e Iván Molina. 2002. *Stuffing the Ballot Box: Fraud, Electoral Reform, and Democratization in Costa Rica*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Lehoucq, Fabrice, y Kiril Kolev. 2015. "Varying the Un-Variable: Social Structure, Electoral Formulae, and Election Quality". *Political Research Quarterly* 68(2): 240–252. <https://doi.org/f7c9h6>
- Levin, Ines, Gabe A. Cohn, Peter C. Ordeshook, y R. Michael Alvarez. 2009. "Detecting Voter Fraud in an Electronic Voting Context: An Analysis of the Unlimited Reelection Vote in Venezuela". Documento de trabajo. Caltech/MIT Voting Technology Project. <https://bit.ly/42AKHRv>
- Linz, Juan J. 1978. "Non-Competitive Elections in Europe". En *Elections without Choice*, editado por Guy Hermet, Richard Rose, y Alain Rouquié, 36-37, Nueva York: John Wiley & Sons.
- López-Pintor, Rafael. 2000. "Electoral Management Bodies as Institutions of Governance". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://bit.ly/3IG61xU>
- Madrid, Raúl. 2011. "Bolivia: Origins and Policies of the Movimiento al Socialismo". En *The Resurgence of the Latin American Left*, editado por Steven Levitsky, y Kenneth M. Roberts 239–259. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- . 2012. *The rise of ethnic politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Magaloni, Beatriz. 2010. "The Game of Electoral Fraud and the Ousting of Authoritarian Rule". *American Journal of Political Science* 54: 751–765. <https://doi.org/ccq78d>
- Mares, Isabela. 2015. *From Open Secrets to Secret Voting: The Adoption of Electoral Reforms Protecting Voters Against Electoral Intimidation*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Mayorga, René Antonio. 2009. "Sociedad civil y Estado bajo un populismo plebiscitario y autoritario". En *La "nueva izquierda" en América Latina*, compilado por Cynthia J. Arnson, Ariel C. Armony, Catalina Smulovitz, Gastón Chillier, Enrique Peruzzotti, y Giselle Cohen, 106-14. Washington, D.C.: Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars; Universidad Torcuato Di Tella; Centro de Estudios Legales y Sociales. <https://bit.ly/42rNUTv>

- Mebane, Walter R. 2008. Elections Forensics: The Second-Digit Bendford Law's Test and Recent American Presidential Elections. En *Election Fraud*, editado por R. Michael Alvarez, Thad E. Hall y Susan D. Hyde. Washington, D.C: The Brookings Institutions.
- . 2009. "Note on the presidential election in Iran, June 2009". Sin publicar.
- . 2015a. "Election Forensics Toolkit". Documento de trabajo. DRG Center.
- . 2015b. "Election Frauds, Postelection Legal Challenges and Geography in Mexico". Presentado en *2015 Annual Meeting of the American Political Science Association*. San Francisco, CA: American Political Science Association
- Misión de Observación Electoral. 2016. "Informe al Consejo Permanente de la Misión de Observación Electoral: Estado Plurinacional de Bolivia, Referendo Constitucional 21 de febrero de 2016". Organización de los Estados Americanos. <https://bit.ly/42o7f81>
- Mozaffar, Shaheen, y Andreas Schedler. 2002. "The Comparative Study of Electoral Governance—Introduction". *International Political Science Review* 23 (1): 5-27. <https://doi.org/chzjpx>
- Muñoz-Pogossian, Betilde. 2008. *Electoral rules and the transformation of Bolivian politics: the rise of Evo Morales*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Myagkov, Mikhail, Peter C. Ordeshook, y Dimitry Shakin. 2005. "Fraud or Fairytales: Russia and Ukraine's Electoral Experience". *Post-Soviet Affairs* 21 (2): 91-131. <https://doi.org/dsntxs>
- . 2009. *The forensics of election fraud: Russia and Ukraine*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Norris, Pippa. 2014. *Why Electoral Integrity Matters*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Organización de los Estados Americanos. 2008. "Comunicado de prensa final (MOE-BOL-5)". Organización de los Estados Americanos (OEA). 11 de agosto de 2008. <https://bit.ly/3X9TtVT>

- Órgano Electoral Plurinacional. 2012. “Atlas Electoral de Bolivia”. Tribunal Supremo Electoral; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Bolivia; IDEA Internacional.
- Peñaranda, Raúl, y Oswaldo Candia. 2009. *Padrón biométrico, una proeza de los bolivianos*. La Paz: Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria. <https://bit.ly/42u1B4g>
- Pérez Arnez, Miguel Ángel. 2008. “Análisis de los Resultados Electorales de los Referendos sobre los Estatutos Autonómicos y la Elección de Prefecto en Chiquisaca”. *Opiniones y Análisis* (95):11–74.
- Piccolino, Giulia. 2016. “Infrastructural state capacity for democratization? Voter registration and identification in Côte d’Ivoire and Ghana compared”. *Democratization* 23 (3): 498–519. <https://doi.org/kdqz>
- Presidencia del Senado. 2009. “Elecciones limpias, exigencia ciudadana”. Honorable Senado Nacional, República de Bolivia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2005. “Human Development Report 2005”. <https://bit.ly/3JkZdX6>
- Pomares, Julia, Ines Levin, R. Michael Alvarez, Guillermo Lopez Mirau, y Teresa Ovejero. 2014. From Piloting to Roll-out: Voting Experience and Trust in the First Full e-election in Argentina. Presentado en *2014 International Conference on Electronic Voting EVOTE2014*. Institute of Electronic and Electrical Engineers
- Romero Ballivián, Salvador. 2003. *Geografía Electoral de Bolivia*. La Paz: Fundación Boliviana para la Capacitación Democrática y la Investigación.
- . 2009. *Democracia y Elecciones*. La Paz: Programa de Fortalecimiento a la Concertación y al Estado de Derecho.
- Rosas, Guillermo. 2010. “Trust in elections and the institutional design of electoral authorities: Evidence from Latin America”. *Electoral Studies* 29 (1): 74–90. <https://doi.org/fxdc55>
- Rose, Richard. 1997. “Evaluating Election Turnout”. En *Voter Turnout from 1945 to 1997: a Global Report on Political Participation*, 35-48. Estocolmo: Institute for Democracy and Electoral Assistance.

- Rosenstone, Steven J., y John Mack Hansen. 1993. *Mobilization, Participation, and American Democracy*. Londres: Pearnsons
- Rousseau, Stéphanie. 2011. “Indigenous and Feminist Movements at the Constituent Assembly in Bolivia: Locating the Representation of Indigenous Women”. *Latin American Research Review* 46 (2): 5–28. <https://doi.org/kdq2>
- Schedler, Andreas. 2002. “The Nested Game of Democratization by Elections”. *International Political Science Review* 23 (1): 103–122. <https://doi.org/d2qg79>
- . 2009. Schedler, Andreas. 2009. “Sources of Competition under Electoral Authoritarianism”. En *Democratization by Elections: A New Mode of Transition*, editado por Staffan I. Lindberg. Baltimore, MD y Londres: Johns Hopkins University Press.
- . 2013. *The Politics of Uncertainty*. Nueva York: Oxford University Press.
- Simpser, Alberto. 2012. “Does Electoral Manipulation Discourage Voter Turnout? Evidence from Mexico”. *The Journal of Politics* 74 (3): 782–795. <https://doi.org/f37mzp>
- Simpser, Alberto. 2013. *Why Governments and Parties Manipulate Elections: Theory, Practice, and Implications*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Stefannoni, Pablo y Hervé Do Alto. 2006. *La revolución de Evo Morales: de la coca al palacio*. Buenos Aires: Capital Intelectual. Citado en Romero Ballivián, Salvador. 2010. “El sistema de partidos boliviano: un paseo por sus tiempos y sus lugares”. En *Mutaciones del campo político*, 1ra ed., 37-150. La Paz: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Bolivia. <https://bit.ly/3MYvzYp>
- Stein, Robert M., Greg Vonnahme, Michael Byrne, y Daniel Wallach. 2008. “Voting Technology, Election Administration, and Voter Performance”. *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy* 7(2):123–135. <https://doi.org/fd59ck>

- Stewart, Charles III, Thad E. Hall, y R. Michael Alvarez. 2010. "Voting Technology and the Election Experience: The 2009 Gubernatorial Races in New Jersey and Virginia". *Electronic Voting 2010*: 19-31
- Tucker, Joshua. 2007. "Enough! Electoral Fraud, Collective Action Problems, and Post-Communist Colored Revolutions". *Perspectives on Politics* 5 (3): 535–551. <https://doi.org/bpsp9c>
- Uggla, Fredrik. 2008. "Bolivia: Referéndums como armas políticas". Ponencia presentada en *II Conferencia Internacional Sobre Democracia Directa en América Latina ¿Hacia dónde va la democracia en AL?* Montevideo, 20-21 de octubre de 2008.
- Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman, Henry Brady, y Norman H. Nie. 1993. "Citizen Activity: Who Participates? What Do They Say?". *The American Political Science Review* 87 (2): 303–318. <https://doi.org/ccd2gd>
- Verba, Sidney, y Norman H. Nie. 1972. *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. Nueva York: Harper Row Publishers.
- Wand, Jonathan N., Kenneth W. Shotts, Jasjeet S. Sekhon, Walter R. Mebane Jr. Michael Herron, y Henry E. Brady. 2001. "The Butterfly Did It: The Aberrant Vote for Buchanan in Palm Beach County, Florida". *American Political Science Review* 95 (4): 793-810.

Conflictos de interés:

El autor declara no tener algún conflicto de interés.

Contribuciones de las autoras y/o los autores:

FRANCISCO CANTÚ: conceptualización, investigación, diseño de metodología, redacción (borrador original), redacción (revisión y edición).

Autor para correspondencia:

FRANCISCO CANTÚ

<fcantu10@uh.edu>

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]

FRANCISCO CANTÚ

Trabaja en el departamento de Ciencia Política de la Universidad de Houston desde el 2013. Tiene un doctorado en Ciencia Política por la Universidad de California, San Diego. Sus intereses de investigación se centran en las instituciones políticas, la integridad electoral, la metodología cuantitativa y el estudio de las elecciones en América Latina.



Populismo, desinformación e integridad electoral en México

ALEJANDRO MONSIVÁIS-CARRILLO

<amonsi@colef.mx>

Departamento de Estudios de Administración Pública

El Colegio de la Frontera Norte

Tijuana, Baja California, México

ORCID: 0000-0001-8661-5935

[Resumen] La construcción de un entramado normativo e institucional para celebrar elecciones libres y limpias fue decisiva para la instauración de la democracia en México. En este país, las normas e instituciones de gobernanza electoral han sido objeto recurrente de reformas con el propósito de responder a las exigencias de los partidos contendientes. El resultado ha sido un sistema independiente y profesionalizado que ha fortalecido progresivamente la integridad de las elecciones. Sin embargo, los avances alcanzados a lo largo de más de dos décadas han sido cuestionados por el presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO). El gobierno de AMLO ha acusado a las autoridades electorales de ser cómplices de fraudes electorales, sostiene que el costo de las elecciones es excesivo y ha promovido reformas comprensivas en materia electoral para instaurar una “auténtica democracia”. No obstante, este artículo concluye que las acusaciones del Ejecutivo forman parte de una estrategia de transformación populista del sistema de gobernanza electoral. El análisis muestra que AMLO ha difundido desinformación política e intentado revertir las garantías institucionales asociadas a la integridad de las elecciones para favorecer su propio proyecto político. Este estudio es una contribución para investigar las estrategias de las y los gobernantes populistas, quienes “proclaman” defender la integridad de las elecciones mientras impulsan reformas que van en un sentido opuesto.

[Palabras clave] Integridad electoral, populismo, desinformación, polarización, democracia, México.

[Title] Populism, disinformation, and electoral integrity in Mexico

[Abstract] Building a normative and institutional framework to hold free and fair elections was decisive to establish democracy in Mexico. In this country, the norms and institutions of electoral governance have been reformed in response to the demands of the contending parties. As a result, electoral governance became an independent and professionalized system that has progressively strengthened the electoral integrity. However, President Andrés Manuel López Obrador (AMLO) has put into question all these advances achieved in more than two decades. The AMLO administration accused electoral authorities of being complicit in electoral fraud, claimed that the cost of elections is excessive, and promoted comprehensive electoral reforms to establish an “authentic democracy”. However, this article contends that these government claims are part of a strategy to transform electoral governance into a populist system. The analysis shows that AMLO spread political disinformation and tried to revert the

institutional guarantees associated with electoral integrity to benefit his own political project. This article is a contribution to study the strategies deployed by populist leaders who, under the pretension of being committed to electoral integrity, advance reforms that aim in the opposite direction.

[Keywords] Electoral integrity, populism, disinformation, polarization, democracy, Mexico.

[Recibido] 02/03/23 y [Aceptado] 06/06/23

MONSIVÁIS-CARRILLO, Alejandro. 2023. "Populismo, desinformación e integridad electoral en México". *Elecciones* (enero-junio), 22(25): 151-182. DOI:10.53557/elecciones.2023.v22n25.05

1. INTRODUCCIÓN

A nivel internacional, la integridad electoral se ha convertido en un parámetro cada vez más aceptado para conceptualizar, medir y promover la calidad en las elecciones (GARNETT *ET AL.* 2022). La integridad electoral implica alcanzar los estándares reconocidos por las agencias y tratados internacionales en la materia, erradicando las prácticas fraudulentas y de manipulación en todo el ciclo electoral (NORRIS 2014). En principio, dado el nivel de la importancia que tienen las elecciones, sería de esperar que las y los políticos y gobernantes vieran con buenos ojos la posibilidad de mejorar la integridad de los procesos electorales. Sin embargo, algunos/as gobernantes parecen tener más interés en desnivelar el terreno de competencia que en correr el riesgo de participar en elecciones equitativas y libres (CORRALES 2020), aunque ellas y ellos mismos hayan llegado al poder mediante el voto popular.

Un caso que pone de relieve la forma en que un presidente utiliza diversas estrategias de desinformación política para atacar las normas y agencias responsables de administrar las elecciones y legitimar reformas regresivas es el de México. En este país, la construcción de un sistema de organización electoral independiente, profesional y eficaz fijó las condiciones para la transición hacia la democracia, y ha contribuido a fortalecer progresivamente la integridad electoral. El desarrollo institucional de las normas y autoridades electorales mexicanas, sin embargo, ha respondido también a los intereses partidistas y de corto plazo de las élites políticas (LANGSTON 2020). Esto ha provocado que las instituciones electorales sean objeto constante de controversias políticas y reformas legales, cuyo objetivo ha sido negociar, de manera progresiva, las condiciones de equidad en la competencia electoral y la independencia de los órganos de administración y justicia electoral.

En este contexto se ubica la iniciativa de reforma constitucional en materia electoral que el presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) presentó en abril de 2022. Se trataba de una iniciativa ambiciosa, que parecía continuar con la trayectoria de reformismo y cambio gradual que ha caracterizado al sistema electoral mexicano. Sin embargo, este artículo ofrece evidencia de que esa reforma y el proceso político que desencadenó apuntaban en una dirección opuesta a la que se había seguido durante más de dos décadas. El artículo plantea que AMLO es un presidente que ha impulsado una transformación

populista del sistema político mexicano mediante la propagación de la desinformación política. Aquí, se entiende desinformación política como la propagación de información falsa, distorsionada o equívoca con la intención de provocar daños (HAMELEERS 2022, 2). Concretamente, AMLO ha planteado que las autoridades electorales han sido cómplices de fraudes electorales, que el costo de las elecciones es excesivo, y que su gobierno tiene el propósito de instaurar una auténtica democracia. El análisis muestra que tales afirmaciones forman parte de una política de deslegitimación y subversión del sistema de gobernanza electoral, promovida por el gobierno en turno. De prosperar, esas reformas dejarían al país más lejos de elecciones íntegras y más cerca del autoritarismo competitivo.

Este estudio contribuye al análisis de las reformas que amenazan la integridad electoral en contextos de personalismo populista. La investigación se desarrolla en seis secciones más. La siguiente sección del artículo discute la forma en la que las presidencias populistas pueden subvertir la integridad de las elecciones a través de la desinformación política. La tercera sección pone en contexto la importancia que han tenido las instituciones de administración y justicia electoral para la democracia en México. La cuarta parte analiza las características del populismo “lopezobradorista” y discute sus principales planteamientos desinformativos. La quinta sección analiza los distintos aspectos del ataque a la institucionalidad electoral lanzado por el gobierno de AMLO. Finalmente, las conclusiones retoman los distintos planteamientos y ofrecen una reflexión de conjunto.

2. POPULISMO, DESINFORMACIÓN E INTEGRIDAD ELECTORAL

La integridad electoral supone la materialización de principios necesarios para alcanzar ideales democráticos más amplios, que incluyen la deliberación, la igualdad en la participación, la igualdad en la competencia y la calidad en la organización electoral (GARNETT Y JAMES 2020, 115-116). Las elecciones se consideran íntegras cuando cumplen con estándares reconocidos internacionalmente en tratados e instrumentos a lo largo de todo el ciclo electoral (NORRIS 2014, 12). Estos estándares se aplican en la definición de normas y procedimientos electorales, el registro de votantes, la delimitación de distritos electorales, la cobertura informativa de la contienda, el financiamiento a

organizaciones políticas, las oportunidades de mujeres y hombres para acceder a las candidaturas, la votación, el conteo de votos, las autoridades electorales y otros aspectos del ciclo electoral. La integridad electoral también implica erradicar la compra y coacción del voto, la violencia y las amenazas en el proceso electoral, así como la influencia decisiva del dinero, entre otras malas prácticas.

Desde un punto de vista democrático, la integridad electoral es valiosa en la medida en que garantiza que cada voto sea libre, secreto y cuente lo mismo al elegir representantes populares. Esta visión democrática, sin embargo, puede no ser compartida de forma unánime. Algunos/as líderes y movimientos políticos parecen ver en la democracia una vía para acceder al poder, pero no están dispuestos a respetar las reglas una vez que han sido electos/as. Tales gobernantes buscarán acrecentar su autoridad, afianzarse en su puesto y asegurarse de que ellas o ellos mismos o sus aliados/as permanezcan en el poder indefinidamente. Como muestran diversos estudios, muchos liderazgos políticos se han convertido en precursores del deterioro de la democracia e, inclusive, de la instauración de autoritarismos competitivos (por ejemplo, HAGGARD Y KAUFMAN 2021; RHODES-PURDY Y MADRID 2020; DEL TRONCO Y MONSIVÁIS-CARRILLO 2020). Para este tipo de gobernantes, la integridad de las elecciones más bien constituye una amenaza y, en ese sentido, harán lo posible por limitarla o debilitarla significativamente.

Una característica frecuente de las y los políticos que emprenden reformas autoritarias es el populismo. Si bien existen distintas perspectivas acerca del concepto de populismo, en este trabajo se concibe como populista a toda forma de discurso o ideología que tiene tres elementos clave. El primero es una cosmovisión política en la que el pueblo está en lucha permanente con las élites (HAWKINS Y ROVIRA KALTWASSER 2017). En esta visión, tanto el pueblo como las élites son concebidas como entidades homogéneas, que encarnan el bien y el mal, respectivamente. Desde este punto de vista, puede ser populista el estilo personal de una o un líder, el programa de un partido político o una disposición actitudinal en el electorado. En específico, el populismo puede constituir una amenaza para la democracia en la medida en que la o el presidente o jefe del Ejecutivo busque transformar el sistema político para adaptarlo a su visión política.

El segundo elemento consiste en que las y los gobernantes populistas tienden a ser líderes personalistas que se asumen como portadores exclusivos de la representación popular y, en ese sentido, intentan dotar al Poder Ejecutivo de una autoridad suprema e irrestricta, suprimiendo libertades civiles y políticas, limitando el alcance de la legalidad, y cancelando los pesos y contrapesos (WEYLAND 2020; CARRIÓN 2022).

En ese proceso, el tercer elemento es que se valen de un discurso polarizador para avanzar su agenda y sus reformas (ROBERTS 2022). La polarización implica dividir la sociedad política en dos bandos antagónicos e irreconciliables (MCCOY *ET AL.* 2018). Atacando y denunciando a sus adversarios, dividen a la sociedad entre quienes les son leales y quienes son considerados enemigos. Para lograrlo, recurren a la desinformación política, es decir, la propagación de información falsa, distorsionada o equívoca con la intención de provocar daños. La desinformación no solo se limita a propaganda o medias verdades, sino también a afirmaciones falaces que tienen el objetivo de manipular o perjudicar a otros (HAMELEERS 2022). Ciertamente, las prácticas desinformativas no son exclusivas de los sectores populistas, aunque la lógica populista y la desinformación convergen con facilidad (WAISBORD 2018). Así, las y los políticos populistas apelarán al pueblo para impulsar la concentración del poder, pero lo harán difundiendo desinformación. La lógica del populismo es maniquea, y los criterios de verdad y legitimidad dependen, de la voluntad de quien lidera, que se asume como representante inequívoco de las mayorías en su lucha perenne contra la corrupción de las y los expertos y las élites (CARAMANI 2017).

3. REFORMAS ELECTORALES EN MÉXICO

La construcción de condiciones para garantizar la integridad de las elecciones ha desempeñado un papel clave en la democratización mexicana. Hasta antes de la reforma de 1996, y a lo largo de más de siete décadas, el régimen político mexicano fue un autoritarismo competitivo. En este sistema, el presidente era reconocido como líder del partido oficial y dominante —el Partido Revolucionario Institucional (PRI)—. Con el apoyo del PRI, el Ejecutivo ejercía un control patrimonial sobre el Estado y tenía bajo su responsabilidad la organización de las elecciones.

La transición hacia la democracia comenzó con una reforma liberalizadora en 1977, pero no se aceleró hasta la década de los noventa, a raíz de la fraudulenta elección presidencial de 1988. Ante los reclamos de la oposición —y tratando de recuperar legitimidad— el gobierno de Carlos Salinas de Gortari accedió a modificar la organización electoral. En 1990 se fundó el Instituto Federal Electoral (IFE), una agencia todavía controlada por el Poder Ejecutivo. Los cambios institucionales continuaron durante un período turbulento en términos económicos y políticos, hasta la reforma “definitiva” de 1996. Esta reforma reconoció la autonomía constitucional del IFE y la independencia del máximo tribunal en materia electoral del Poder Judicial. Entre otras modificaciones, en 1996 también se establecieron condiciones más parejas en la competencia, garantizando acceso a los medios de comunicación y financiamiento público a los partidos de oposición. Bajo este nuevo entramado, el PRI perdió la elección presidencial de 2000, constatando así la transformación democrática del régimen y dando lugar a la “primera alternancia”.

Desde 1996 hasta la reforma 2013-2014, que transformó al Instituto Federal Electoral (IFE) en el Instituto Nacional Electoral (INE), la revisión y reforma de las reglas electorales han sido constantes. Esta última reforma, por ejemplo, respondió a las inconformidades de los partidos de oposición ante las irregularidades del proceso electoral de 2012 —en el que fue electo Enrique Peña Nieto—, y fue adoptada a cambio del apoyo de los partidos de oposición al Pacto por México, impulsado por el nuevo gobierno. Así, negociando las reglas, las élites partidistas han buscado reforzar la equidad en la competencia electoral y la independencia de las autoridades responsables de la administración y la justicia electoral. Esta dinámica se ha traducido en una serie de reformas sucesivas, cuyo resultado ha sido un complejo y abigarrado entramado normativo.¹ El resultado de esas reformas tiende a priorizar las demandas y exigencias de las élites partidistas, particularmente las demandas de los partidos que pierden las elecciones presidenciales. Como ha mostrado Langston (2020), las prioridades de las élites partidistas suelen responder a visiones de corto plazo y están influidas por la coyuntura electoral y su desempeño en las elecciones previas. En consecuencia, la competencia ha quedado sobrerregulada y las principales funciones de organización y jurisdicción

1 Un análisis comprensivo de la evolución de la normatividad del INE-IFE de 1990 a 2018 se encuentra en Sánchez Gutiérrez y Vives Segl (2020).

electoral se han concentrado en organismos de carácter nacional, sin que los partidos ni las candidaturas dejen de intentar hacer trampa cuando pueden.

Si bien el entramado de reglas y las facultades y atribuciones de las autoridades electorales tiende a ser objeto de constantes controversias políticas, también es un hecho que las capacidades de organización electoral han alcanzado un alto nivel de profesionalización a lo largo de tres décadas. Aun cuando desde 1990 se estableció el servicio profesional electoral en el IFE, la reforma de 2013-2014 instituyó el Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN), incorporando a este sistema a las y los funcionarios del INE y de los órganos públicos electorales locales. Sobre esta base, la administración electoral ha sido una de las pocas áreas del Estado mexicano en las que se ha desarrollado una organización con capacidades administrativas diferenciadas, especializadas y eficaces, con presencia en todo el territorio nacional,² y que puede movilizar, bajo procedimientos transparentes y auditables, a cientos de miles de ciudadanos y ciudadanas que fungirán como funcionarios/as electorales en cada elección.³

El resultado, como muestra el Gráfico 1, es que las elecciones limpias son una realidad en México desde mediados de la década de los noventa. La caída que se observa en ese gráfico corresponde a la crisis poselectoral de 2006, a la que me referiré más adelante. No obstante, de acuerdo con los datos, las elecciones continuaron siendo razonablemente limpias e inclusive tuvieron un repunte favorable a partir de 2016. Este mismo gráfico sugiere que la integridad de las elecciones puede mejorar, y para esto es necesario continuar con el proceso reformista que caracteriza al caso mexicano. Los retos son muy diversos, pero hay una diferencia entre hacer propuestas para responder a esos retos y promover reformas que permitan regresar a las elecciones al nivel que tenían en 1996 o antes. La diferencia es que las reglas e instituciones vigentes sostienen una democracia electoral que debe responder a diversos desafíos, mientras

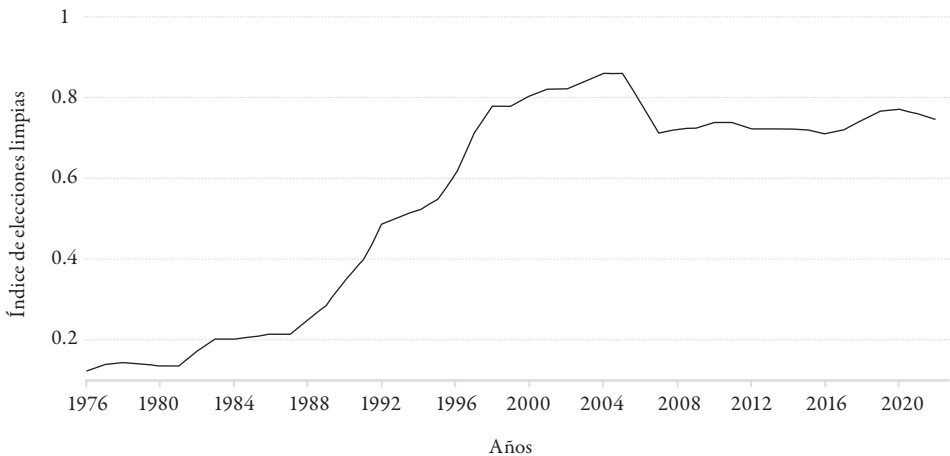
2 Este punto se refiere al nivel nacional de la organización electoral. En el plano de las entidades federativas, el progreso ha sido más lento y diferenciado. La reforma de 2013-2014 fue criticada por debilitar a los órganos locales en favor del INE, pero también dio un impulso favorable a la independencia y profesionalización de los organismos públicos locales electorales al incorporarlos en el SPEN. Acerca de la integridad electoral en el plano local, ver Méndez de Hoyos *et al.* (2021).

3 En la elección intermedia de 2021 se instalaron 162 000 casillas de votación en los 300 distritos electorales del país. Las casillas fueron integradas por más de 1 400 000 ciudadanas y ciudadanos insaculados (elegidos por sorteo) y capacitados por el INE para fungir como funcionarios/as electorales (INE 2021). Una descripción ilustrativa del desarrollo y la magnitud de la logística electoral implementada por las autoridades en más de dos décadas se encuentra en Munayer Sandoval y Hernández Quintana (2020).

que las reformas que se discutirán más adelante llevarían al régimen más cerca del autoritarismo competitivo.

GRÁFICO 1

Índice de elecciones limpias en México (1976-2022)



Fuente: elaboración propia con datos del proyecto V-Dem (COPPEDGE *ET AL.* 2023).

Nota: El índice mide en una escala de 0 a 1 el grado de “elecciones libres y limpias” en un país y año determinados. Las elecciones son libres y limpias cuando están ausentes las irregularidades sistemáticas, la compra y coacción del voto, la intimidación gubernamental o la violencia electoral.

4. POPULISMO Y DESINFORMACIÓN POLÍTICA

4.1 LA TRANSFORMACIÓN POPULISTA

A pesar de la creciente presencia de los cárteles y la violencia criminal en las elecciones mexicanas, la elección presidencial de 2018 se celebró en un ambiente ejemplarmente cívico y festivo. Pronto resultó evidente que López Obrador triunfaría de forma abrumadora, impulsado por un profundo descontento ciudadano y por la pérdida de credibilidad de los partidos que estructuraron la representación política desde la transición democrática. Las candidaturas opositoras reconocieron la victoria del puntero, y las y los partidarios del candidato ganador celebraron efusivamente y se reconoció el desempeño de las autoridades electorales en una elección que convocó a decenas de millones de votantes.

Con el triunfo de AMLO, el primer candidato de “izquierda” en llegar a la presidencia, parecía que la democracia mexicana se afianzaba aún más. Sin embargo, como muestra Monsiváis-Carrillo (2022a, 421-523), el triunfo de AMLO también significó la llegada de un líder personalista-populista al poder. Personalista en el sentido en que el líder establece un vínculo directo, inmediato y antinstitucional con sus seguidores y seguidoras; populista en tanto que enmarca su actuar en una visión maniquea de la política, en la que él mismo representa a un pueblo bueno y virtuoso, en guerra permanente con la corrupción de las élites. De acuerdo con datos del *Global Populism Database*, en comparación con los presidentes que lo antecedieron, AMLO sobresale por su discurso populista (MONSIVÁIS-CARRILLO 2022b, 47; MONSIVÁIS-CARRILLO 2021, 23-25).

De este modo, y con el apoyo mayoritario e incondicional de Morena, el partido que él mismo fundó, AMLO comenzó su “cuarta transformación” (4T) del país —a la par con la Independencia (1810), la Reforma (1857) y la Revolución (1910)—. La 4T eliminaría la corrupción y habría de regenerar “a la nación”. En realidad, la transformación de AMLO refleja su concepción populista de la democracia. A lo largo de su gobierno, López Obrador ha cultivado su pretensión de ser un político honesto y austero, cercano a “la gente” y “los pobres”, haciendo giras por todo el país y ofreciendo conferencias matutinas diariamente. Esto le ha permitido mantener niveles de popularidad por encima del 50 % de aprobación, a pesar del desempeño de su gobierno.

Al mismo tiempo, adoptando una visión maniquea de la política, AMLO ataca a quienes llama sus “adversarios” valiéndose de la propagación de decenas de miles de datos falsos o engañosos (ESTRADA 2022). Paralelamente, su gobierno ha debilitado las capacidades estatales, expandido la presencia militar en la administración pública y profundizado el control patrimonial del Estado (SÁNCHEZ-TALANQUER Y GREENE 2021). En general, asumiendo que su proyecto tiene precedencia sobre el orden constitucional, la división de poderes y las libertades democráticas, el presidente ha propiciado dinámicas de autocratización (AGUILAR RIVERA 2022). Estas dinámicas se han traducido en la erosión de aspectos clave de la democracia electoral y liberal en el país, según los datos de V-Dem (MONSIVÁIS-CARRILLO 2022a).

4.2 “FRAUDES ELECTORALES”

El reclamo esencial de López Obrador en contra del sistema de organización electoral mexicano ha sido la presunta existencia de fraudes electorales. Se trata de un reclamo reiterado e insistente, se remonta a la elección de 2006. Su victoria en 2018 la atribuye solo al apoyo popular, pues a la integridad de las elecciones no le concede el más mínimo reconocimiento. Por el contrario, en junio de 2020 declaró:

“[los gobiernos anteriores] crearon todo un aparato [...], costosísimo, es el aparato de organización de elecciones más caro del mundo y nunca garantizaron elecciones limpias y libres. Nosotros triunfamos porque fue una ola, era imposible de hacer un fraude, pero en las elecciones anteriores lo permitió el INE” (ETCÉTERA 2020).

El origen del reclamo lopezobradorista es la elección de 2006, en la que las cifras oficiales dieron la victoria a Felipe Calderón, candidato del Partido Acción Nacional (PAN), por una diferencia menor a uno por ciento (0.58 %). La campaña presidencial de ese año fue, efectivamente, sucia y conflictiva. Sin embargo, la evidencia disponible no permite concluir que el resultado de la elección de 2006 haya sido consecuencia de un fraude (entendiendo fraude como la intromisión arbitraria en el proceso de votación o la alteración del resultado electoral).⁴ Ya desde 2006 las múltiples medidas de control y seguridad establecidas para la organización y conducción de la jornada electoral impedían manipular el conteo de votos o los resultados. Las inconsistencias entre votos, actas de escrutinio y listas de boletas electorales motivaron la demanda de contar “voto por voto, casilla por casilla”, pero el escrutinio parcial de las urnas reveló errores de cómputo que no modificaban el resultado final. Por otra parte, el propio López Obrador cometió errores estratégicos en la campaña, perdiendo así la ventaja de salida que tenía en las encuestas. En última instancia, al reconocer que el presidente Vicente Fox influyó en la competencia, aunque no se podía determinar su impacto en el resultado, el tribunal electoral pudo haber ejercido su facultad de invalidar la elección presidencial y ordenar reponerla. El hecho es que esto no garantizaba que AMLO ganara la siguiente elección, ni tampoco que aceptara el resultado si era nuevamente derrotado.

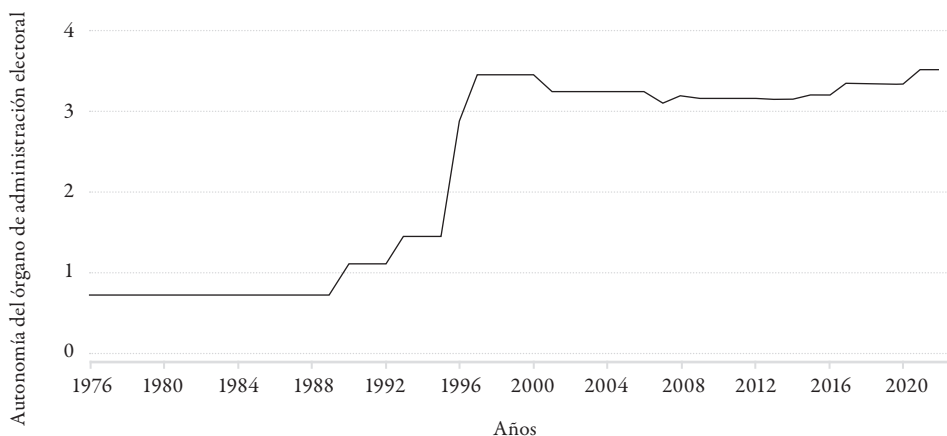
4 Este párrafo y el siguiente ofrecen una descripción estilizada de una temática que ha sido objeto de un extenso debate. Ver, entre otros: Schedler (2010) y Eisenstadt (2007).

La crisis poselectoral de 2006 puede explicarse, ante todo, como una crisis provocada por el comportamiento oportunista y faccioso de los partidos y de las y los principales contendientes. Desde el nombramiento del Consejo General del IFE en 2003, que excluyó del reparto partidista de las designaciones al Partido de la Revolución Democrática (PRD), se abrió la puerta para que AMLO —candidato del PRD en 2006— impugnara el resultado. Durante la campaña, el presidente Fox y el candidato Calderón no dudaron en jugar sucio, en perjuicio de la legitimidad del proceso. Por lo demás, López Obrador jamás aceptó su derrota. Así, se declaró víctima de un fraude, montó un plantón durante varias semanas en una de las principales avenidas de la Ciudad de México —con el respaldo del gobierno local—, mandó “al diablo” a las instituciones y se hizo investir como “presidente legítimo” en el zócalo capitalino. En el 2012 compitió nuevamente por la presidencia e hizo campaña por una “república amorosa”, pero nuevamente fue derrotado, ahora por una diferencia de seis puntos porcentuales. Lejos de reconocer el resultado, se proclamó víctima de fraude una vez más.

Si el reclamo de fraude en 2006 fue infundado, cualquier otro reclamo similar, presuntamente cometido con posterioridad a esa fecha, carece aún más de fundamento, como indica el índice de elecciones limpias en el Gráfico 1. De hecho, las elecciones presidenciales y legislativas que se han realizado después del 2006 han tenido lugar en un marco institucional diferente, negociado y diseñado para responder a las demandas planteadas por López Obrador y su partido. Así, aunque persisten numerosos desafíos de distinta índole —como la fiscalización del dinero ilícito que llega a las campañas electorales o la participación del crimen organizado en las elecciones— después de la reforma de 2013-2014 ningún partido ha impugnado la integridad de las elecciones federales. Más aun, en 2020 el porcentaje de la ciudadanía que expresaba tener confianza en el INE era mayor que el de votos que recibieron AMLO o su partido en 2018, incluso entre votantes expuestos ya a la animadversión presidencial hacia la autoridad electoral (MONSIVÁIS-CARRILLO 2022c). El Gráfico 2 muestra el correlato de esta orientación en la opinión pública. Desde 1996, el órgano de administración electoral en el país se ha conducido con autonomía e imparcialidad y, así sea de forma marginal, esto ha sido en mayor medida a partir del 2016.

GRÁFICO 2

Autonomía del órgano de administración electoral en México (1976-2022)



Fuente: elaboración propia con datos del proyecto V-Dem (COPPEDGE ET AL. 2023)

Nota: Este indicador es una estimación del grado en que el órgano de administración electoral tiene autonomía para aplicar leyes y regulaciones administrativas de forma imparcial en las elecciones nacionales. La escala es una estimación ordinal, en la que el cuarto nivel es indicativo de mayor autonomía.

4.3 EL COSTO DE LAS ELECCIONES

El presupuesto destinado a las elecciones ha sido otro tema recurrente en el discurso lopezobradorista. A pocos días de la elección intermedia de 2021, López Obrador señaló: “El INE [Instituto Nacional Electoral] es el aparato más caro de organización de elecciones, [el] más caro del mundo” (CULLELL 2020). La exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional, presentada por el Ejecutivo en abril de 2022, lo dice claramente: “Además, un grave problema del sistema político mexicano es el costo de operación que han cobrado sus procesos electorales, supuestamente justificado por su complejidad”.⁵ Para solucionar este problema, la iniciativa insertó “el principio de austeridad republicana en el sistema electoral y de partidos”.

El principio de “austeridad republicana” es un principio rector de la administración de López Obrador. Sin embargo, ese principio no responde a ningún criterio de eficiencia en la administración pública o en el ejercicio del gasto. Es

5 Gaceta Parlamentaria. 2022. “Iniciativa del Ejecutivo Federal”. Cámara de Diputados, LXVI Legislatura. 6012-XI, p. 9.

una noción que ha resonado favorablemente en una sociedad agraviada por la corrupción política, pero se origina más en el mesianismo cristiano del presidente que en una estrategia coherente de gestión pública.⁶ En la práctica, la austeridad republicana aplica para todo lo que no sean los proyectos prioritarios de AMLO, cuyo valor y utilidad pública fueron decididos de forma unilateral y unipersonal por él mismo. Apelando a la “austeridad”, el gobierno ha impuesto recortes discrecionales y la reducción o eliminación de estructuras administrativas del gobierno sin diagnósticos ni procesos planificados.⁷

La pregunta, entonces, es si el “principio de austeridad republicana” puede ser coherente con los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, preceptos que rigen al INE como la entidad que cumple la función de organizar las elecciones de acuerdo con el artículo 41 de la Constitución mexicana. La respuesta es inequívoca: si de lo que se trata es de preservar y garantizar la función democrática de la organización electoral, carece de todo sentido introducir en la Constitución un precepto de inspiración caprichosa e instrumentación discrecional.

Asimismo, cabe preguntarse qué tan justa es la acusación de que el costo de las elecciones es excesivo. Un estudio elaborado por la organización México Evalúa (2022) revela que la carga presupuestal del INE en 2022 fue equivalente al 0.2 % del presupuesto federal. Este monto contempla, además, el financiamiento público a partidos políticos, un rubro que representa hasta un 30 % del total de presupuesto y que, además, el INE no ejecuta directamente, sino que transfiere a las organizaciones políticas. En cambio, hay que hacer notar que el presupuesto del INE está asociado al cumplimiento de alrededor de 39 funciones de carácter nacional, federal y local, “en su mayoría de alta complejidad” (MORENO ZEPEDA 2020, 612-613). Como muestra Moreno Zepeda (2020), el presupuesto para las elecciones no está conectado con gastos suntuosos y despilfarro, sino con el financiamiento de un extenso número de funciones altamente especializadas. El INE es responsable de gestionar el padrón electoral y el listado de votantes que contaba con el registro de más de 95 000 000 de

6 El presidente recurre frecuentemente a referencias y preceptos cristianos. A mediados de 2022, apeló a la “pobreza franciscana” (OLIVARES Y JIMÉNEZ 2022).

7 Para un análisis de la “austeridad republicana” en el marco de los cambios en la administración pública impulsados por la 4T, ver Dussauge Laguna y Aguilar Arévalo (2022).

personas en 2021. El padrón electoral es la base para emitir el medio de identificación oficial mejor institucionalizado en el país: la credencial para votar con fotografía. El INE también es responsable de actualizar la geografía electoral, definir la ubicación de las casillas electorales, capacitar a las y los funcionarios electorales designados por insaculación, registrar a partidos y candidaturas, organizar la jornada electoral, realizar los cómputos distritales, certificar a las y los representantes electos, distribuir las prerrogativas a partidos y candidaturas, fiscalizar ingresos y gastos de los mismos, elegir a las personas consejeras de los Órganos Públicos Electorales Locales (OPLE), asumir funciones de los OPLE, entre otras tareas y funciones igualmente significativas.

Así las cosas, declarar que el INE es el “órgano de organización de elecciones más costoso del mundo”, que ha sido cómplice de “fraudes” y que debe sujetarse a la “austeridad republicana”, más que un llamado a la eficiencia y a la rendición de cuentas equivale a propagar desinformación política; es decir, información equívoca destinada a lesionar la integridad electoral. Hay que añadir, por lo demás, que la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas en el manejo del gasto público no son virtudes del lopezobradorismo. Como muestra México Evalúa (2022), los proyectos emblemáticos de la administración son significativamente más costosos que el INE, además de representar políticas regresivas o tener un valor público discutible. Por ejemplo, el presupuesto de una nueva refinería de petróleo, Dos Bocas, tuvo un costo 6.2 veces mayor que el del INE en 2022. De igual forma, el Tren Maya supera 5.7 veces el gasto público de la autoridad electoral y la cancelación injustificada del Nuevo Aeropuerto Internacional de México (NAIM) ha representado un costo 14 veces mayor. Asimismo, México Evalúa (2022) muestra que el presupuesto del INE está 14.5 veces por debajo de las transferencias que, sin autorización del Congreso, se hicieron a la empresa estatal Petróleos Mexicanos en 2021. La lista puede seguir ampliándose, pero el punto es el mismo: la “austeridad republicana” no busca tanto la eficiencia en el gasto electoral, sino reducir las capacidades de operación de las autoridades electorales.

5. LA DEMOCRACIA “AUTÉNTICA”

A pocas semanas de la elección de 2018, López Obrador declaró: “Juro que en seis años va a haber una auténtica democracia en el país; no se va a comprar

votos, no se va a traficar con el hambre, con la pobreza de la gente; se van a acabar los fraudes electorales” (MONROY 2018). Cuatro años después, en 2022, al día siguiente de la movilización ciudadana en defensa del INE, el presidente reiteró que su iniciativa de reforma constitucional establecería una “auténtica democracia en el país”, “porque todavía hay riesgo de fraudes electorales” y en las elecciones “se gasta más que en ningún otro país”.⁸

La mera promesa de instaurar una “democracia auténtica” no solo connota una desacreditación del orden institucional vigente, constituye una pieza de desinformación utilizada por el presidente. Esta sección muestra que, antes que fortalecer a la democracia o promover reformas que afiancen la integridad de las elecciones, el gobierno de AMLO ha impulsado acciones para deslegitimar las normas e instituciones electorales y dismantelar la estructura institucional que se ha construido en el país desde la creación del IFE en 1990.

5.1 DESLEGITIMACIÓN, ASEDIO Y DESAFÍO

Desde su llegada al poder, AMLO ha promovido una polarización perniciosa al cuestionar la legitimidad de las autoridades electorales mediante acusaciones y propaganda desinformativa. La animadversión presidencial hacia las autoridades electorales ha sido reproducida por la dirigencia y militantes de Morena, las y los gobernadores de ese partido, los círculos lopezobradoristas en redes sociales y la opinión pública.⁹ Las y los políticos “cuatroteístas” replican la visión maniquea del presidente, desafiando abiertamente con su comportamiento las normas electorales que regulan la propaganda y el proselitismo electoral.

El asedio populista contra las autoridades electorales y los comportamientos desafiantes de las y los morenistas quedan de manifiesto en las controversias en torno al presupuesto del INE. De acuerdo con México Evalúa, durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, el presupuesto de este órgano electoral sufrió una reducción promedio anual de 1.7 %. En contraste, desde el 2019 hasta el 2021, aplicó un recorte promedio anual del 5 %. Más aún, los diputados lopezobradoristas recortaron 19.9 % del presupuesto del INE en 2022 y

8 “Reforma electoral establecerá una auténtica democracia: presidente”. *Sitio Oficial de Andrés Manuel López Obrador* (blog). 14 de noviembre de 2022 <https://bit.ly/3GCi0ef>

9 Sirva como ejemplo un comunicado de 22 “gobernadoras y gobernadores de la 4ª transformación” apoyando el Plan B de López Obrador (INFOBAE 2022)

aplicaron una reducción de 18 % al presupuesto solicitado en 2023 (MÉXICO EVALÚA 2022). Tales restricciones presupuestales ahogan la capacidad operativa de las autoridades electorales y comprometen el cumplimiento de una de las funciones esenciales para la democracia.

De hecho, el gobierno no solamente rechazó las solicitudes presupuestarias del INE en 2021 y 2022, sino que promovió dos elecciones no contempladas en el calendario constitucional ordinario. Las más de 95 000 000 de personas votantes llamadas a participar en las elecciones del 6 de junio de 2021, también fueron llamadas a votar en la consulta popular que se celebró el 1 de agosto de 2021. Menos de un año después, la ciudadanía fue convocada nuevamente, ahora a participar en la consulta revocatoria del mandato del presidente, el 10 de abril de 2022. Los mecanismos de democracia directa pueden contribuir a que la ciudadanía ejerza una influencia decisiva en los asuntos públicos. Sin embargo, ninguna de las dos consultas se originó de una demanda ciudadana, independiente del gobierno o de los partidos políticos, sino que ambas las promovieron e instigaron el presidente y el partido oficial. Más aún, las dos implicaban las mismas exigencias de certeza, independencia, imparcialidad y legalidad que requiere la elección de representantes. No obstante, en lugar de aportar los recursos necesarios, las y los legisladores de Morena hicieron prevalecer los recortes presupuestales, de manera que si cualquiera de las dos consultas fracasaba, podrían culpar al INE.

En el proceso preparatorio de la revocación de mandato, el INE impugnó ante la Suprema Corte los recortes injustificados al presupuesto y aprobó medidas coherentes con las restricciones al financiamiento. Sin embargo, como respuesta, el presidente de la Cámara de Diputados —perteneciente a Morena— presentó una demanda penal contra un grupo de consejeros electorales, de la que luego desistió. Mientras tanto, durante la campaña a favor de la “ratificación” del presidente, las y los militantes, legisladores, gobernadores y ministros lopezobradoristas incurrieron en un “cúmulo de transgresiones” a la equidad y la legalidad electorales (VIVES SEGL 2022). La consulta se celebró, pero el operativo logístico fue de una escala menor al de las elecciones ordinarias. Al final, el 91.8 % votó a favor de que el presidente continuara en su cargo, pero la participación (17.8 %) quedó muy por debajo del umbral necesario para que el resultado fuera vinculante (40 %). Por lo tanto, el presidente permaneció en su cargo.

5.2 DE LA INICIATIVA CONSTITUCIONAL AL PLAN B

En abril de 2022, el presidente presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma constitucional que proponía una reorganización completa del sistema electoral, las condiciones de competencia por el poder, y las autoridades administrativas y judiciales en materia electoral. Al valorar los méritos y contribuciones de esta iniciativa, se podrían discutir cada uno de sus múltiples temas por separado. Sin embargo, en conjunto, la reforma constitucional desnivelaba el “piso parejo” en la competencia electoral, mermaba la independencia de la administración y justicia electoral, y dismantelaba la estructura profesional y especializada de la organización electoral para imprimirle una lógica partidista-patrimonial.

La reforma proponía eliminar el financiamiento público de carácter permanente a los partidos políticos, dejando solo el financiamiento para las campañas electorales. En esa misma línea, reducía el tiempo al que los partidos tienen derecho en los medios de comunicación y definía como propaganda gubernamental solo aquella etiquetada como tal en el presupuesto. En la práctica, sin embargo, estos cambios implicaban desregular la equidad en la competencia electoral, favoreciendo a las y los competidores de mayor tamaño, con más recursos a su disposición y más hábiles para hacer trampa.

Por otro lado, la Cámara de Diputados se reduciría de 500 a 300 representantes y la de Senadores de 128 a 96, eliminando los escaños de mayoría en ambas cámaras. Además, en el ámbito local también se reducía el tamaño de los Congresos estatales. Estas modificaciones respondían al descontento popular con los partidos políticos. No obstante, el sistema de listas fortalece a las dirigencias partidistas y la reducción en el tamaño de las cámaras del Congreso beneficia al partido más votado, con todo y la mayor proporcionalidad del sistema. Si las elecciones presidenciales de 2024 las ganara Morena y su candidata (o candidato), tal y como espera hacerlo AMLO, el Poder Ejecutivo podría verse fortalecido con una mayoría de su partido en un Congreso reducido. Además, suprimir a las y los diputados y senadores de mayoría servía a los propósitos de López Obrador por otra ruta: si desaparecen los distritos electorales para elegir diputadas y diputados de mayoría, ya no es necesaria la estructura territorial que organiza y da certeza a las elecciones en cada distrito.

El eje central de la reforma constitucional era el dismantelamiento de las reglas e instituciones de administración y justicia electoral. La iniciativa de AMLO proponía transformar el INE en el Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC), desaparecía a los 32 OPLE y a los tribunales electorales locales en las entidades federativas, y concentraba todas las funciones de organización e impartición de justicia electoral en el INEC y el tribunal federal. De igual forma, sin mayor advertencia o aclaración, suprimía la estructura administrativa del INE, con sus direcciones especializadas y permanentes, para establecer “áreas auxiliares y órganos temporales”. Furtivamente, la reforma despojaba al INE de la función de integrar y actualizar el padrón electoral.

Según la iniciativa, las autoridades electorales ya no serían nominadas por los partidos, sino que serían electas directamente por la ciudadanía. El INEC estaría dirigido por un consejo compuesto por nueve personas que debían ser elegidas mediante el voto popular cada seis años. Las candidaturas serían propuestas en partes iguales por el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y la Suprema Corte. Cada uno de los poderes podría nominar hasta veinte candidaturas. Un procedimiento semejante se habría adoptado para seleccionar a las y los integrantes del Tribunal Electoral. Este método pretendía ser una respuesta a las acusaciones de los nombramientos basados en cuotas partidistas. En los hechos, dos terceras partes del consejo general del INEC habrían sido nominadas por AMLO y por la mayoría de Morena en el Congreso. Por otra parte, la elección directa de las personas consejeras no solo partidizaría su nombramiento, sino que modificaría su perfil al obligar a las y los nominados a competir por el puesto. Las y los expertos en materia electoral no necesariamente representan candidaturas competitivas, a diferencia de las y los políticos profesionales. De esta forma, el INEC perdería, *de facto*, su independencia y se convertiría en un órgano partidista, favorable al gobierno, integrado por personas con habilidades políticas, sin estructura profesionalizada, sin certeza en la integración del padrón electoral y sin la cobertura territorial que tiene actualmente el INE.

La iniciativa de reforma constitucional del gobierno comenzó a discutirse al inicio del segundo período de sesiones del Congreso, en septiembre de 2022. Para ser aprobada, debía contar con mayoría calificada en las dos Cámaras. Morena y sus aliados tenían mayoría absoluta en ambas, pero perdieron la

mayoría calificada en las elecciones de 2021. El gobierno, entonces, intensificó las presiones en contra de legisladores de oposición, particularmente del PRI, para reunir los votos necesarios.

Un punto de quiebre lo representó la movilización ciudadana del 13 de noviembre de 2022. Lanzando consignas como “el INE no se toca” o “a eso vine, a defender al INE”, cientos de miles de personas marcharon en la Ciudad de México y otras 35 ciudades del país para demandar un alto a la reforma de López Obrador (EL INFORMADOR 2022). En la semana previa, el presidente describió a las y los ciudadanos que participarían en la marcha como “rateeros, racistas, clasistas, conservadores, hipócritas” y más (BARANDA 2022). Al conocer la magnitud de la movilización, AMLO redobló sus descalificaciones y respondió con otra marcha. En esta marcha, sin embargo, no solo participaron simpatizantes genuinos del presidente, sino que, desplegando todos los medios a su alcance, el gobierno hizo desfilar a sus clientelas (HERRERA 2022): miles de ciudadanas y ciudadanos condicionados por los beneficios o sanciones que el gobierno federal y los gobiernos morenistas reparten discrecionalmente.

La movilización ciudadana del 13 de noviembre “en defensa del INE” galvanizó a las y los diputados de oposición. La reforma constitucional fue rechazada en la Cámara de Diputados el 6 de diciembre de 2022, pero el gobierno reaccionó de inmediato con un “Plan B”: una reforma legal que fuera aprobada por la mayoría lopezobradorista en el Congreso. Modificando 352 artículos en cinco leyes generales y expidiendo una nueva ley. Así, el Plan B puso en la mira a todas aquellas condiciones que les dan integridad a las elecciones.¹⁰ Sus disposiciones atacaban la estructura organizacional, territorial y logística de la organización electoral. Al mismo tiempo, el gobierno propuso remover todos los límites al abuso electoral a los que tuvo alcance. La reforma establece normativas que poco o nada pueden hacer para impedir que el gobierno, los partidos o candidaturas se alleguen los medios a su disposición para hacer propaganda política, reforzar las disparidades en la competencia electoral, comprar y coaccionar el voto y, eventualmente, manipular el conteo o impugnar los resultados.

10 El INE elaboró un informe técnico acerca de las consecuencias del Plan B en la organización electoral, publicado el 30 de enero de 2023. La documentación se encuentra aquí: <https://bit.ly/3lhOwey>

Sin un criterio técnico que lo justificara, la reforma compactaba la estructura organizacional del INE al fusionar áreas y direcciones altamente especializadas, como la dirección administrativa y la dirección responsable del servicio profesional electoral. La compactación de la estructura central del INE también implicaba la desaparición de la Junta General Ejecutiva —el brazo operativo central de la institución— reemplazándola por una comisión administrativa integrada por las y los consejeros electorales, directivos y representantes de partidos políticos. Al eliminarse la Junta General Ejecutiva, se eliminaba también la estructura territorial formada por 300 Juntas Ejecutivas Distritales, las instancias responsables de la preparación, organización y celebración de elecciones a todo lo largo del territorio nacional mediante la actualización del padrón electoral, la capacitación electoral y educación cívica y la logística electoral. En lugar de las 300 Juntas Ejecutivas Distritales, se establecía una oficina auxiliar ocupada por una sola persona, quien sería responsable de llevar a cabo las tareas que anteriormente realizaba la Junta. Además, las 32 juntas locales ejecutivas, una por cada entidad federativa, también serían compactadas. Este proceso también afectaba directamente al Servicio Profesional Electoral Nacional, ya que el 84.6 % del personal tendría que ser despedido de su puesto.

Las modificaciones en la estructura profesionalizada de la administración electoral tenían consecuencias directas en actividades esenciales, como la actualización del padrón y la cartografía electorales en las juntas distritales, así como la instalación de más de 160 000 mesas de casilla en las elecciones. De forma complementaria, otras disposiciones implicaban retrasar el inicio del proceso electoral federal y la instalación de los consejos locales y distritales, incrementando así la incertidumbre en el proceso. A saber, la integración de las mesas de casillas debía realizarse un lapso de tiempo más estrecho, comprometiendo el reclutamiento de capacitadores y supervisores electorales, los procesos internos de los partidos políticos, el registro de representantes de partido en las mesas directivas de casilla, el conteo de los votos, las condiciones de certeza en los cómputos distritales y la difusión de resultados preliminares.

El Plan B dejaba poco más que la fachada de una administración electoral profesionalizada que ha alcanzado plena cobertura territorial en un país extenso y diverso, en el que el crimen organizado ejerce control efectivo sobre distintas regiones y grandes segmentos de la población se encuentran excluidos

del acceso a bienes y servicios públicos básicos. Al mismo tiempo, la reforma convertía en una fachada la autonomía política y la capacidad regulatoria de la autoridad electoral. Por un lado, limitaba la capacidad del INE de emitir acuerdos, lineamientos o normas para responder a los desafíos de cada proceso electoral. Por otro lado, reducía las capacidades de regulación, fiscalización y sanción de las autoridades electorales contra partidos y candidaturas, imponiendo criterios de aplicación de ley apegados a la letra de la norma, suprimiendo la capacidad del INE de intervenir en las dinámicas internas de los partidos políticos o eliminando la posibilidad de cancelar candidaturas cuando se violan las normas, entre otras disposiciones. Las autoridades también veían afectada su autonomía presupuestaria ante medidas como la eliminación de dos fideicomisos utilizados para cumplir con compromisos laborales y el mantenimiento de los módulos de atención ciudadana, en los que se solicitan y expiden las credenciales para votar. Igualmente, se redefinía el significado de la propaganda gubernamental, equiparándola únicamente a lo que está etiquetado presupuestalmente como tal, y se autorizaba a las y los funcionarios y gobernantes a hacer uso de su libertad de expresión en el ejercicio del cargo. Irónicamente, la definición de propaganda gubernamental establecida en la Constitución Política fue introducida en 2007-2008 como respuesta a las demandas de AMLO de equidad en la contienda. El Plan B, en contraste, abría la puerta a que las personas funcionarias gubernamentales hagan campaña desde sus puestos y con cargo al erario.

El Plan B llegó a la Cámara de Diputados el 6 de diciembre de 2022, el mismo día que se rechazó la reforma constitucional, y se aprobó en esa misma jornada, en la madrugada del día siguiente. No se presentó con la intención de ser discutido, negociado o consensuado con las y los legisladores de oposición, ni siquiera se pretendió que las y los diputados lopezobradoristas leyeran y comprendieran lo que estaban votando. La iniciativa se presentó para ser aprobada sin rodeos ni dilación. Al viejo estilo priista, Morena puso en marcha la aplanadora legislativa.

Una semana después, el 14 de diciembre, los dictámenes de la reforma fueron aprobados por la mayoría morenista en el Senado. Sin embargo, en uno de los dictámenes se había reintroducido una cláusula que les garantizaba “la vida eterna” a los partidos pequeños, aliados del gobierno; es decir, podrían conservar su registro aunque no alcanzaran los votos necesarios para superar el umbral legal. No obstante, el liderazgo del Partido Verde se vio obligado a retirar esa

cláusula ante el reclamo presidencial. Una vez aprobada esta modificación en la Cámara de Diputados, el dictamen no llegó a tiempo para ser votado en el Senado, pues el período de sesiones había concluido. Por ello, la parte medular de la reforma tendría que ser aprobada hasta el siguiente período de sesiones. Solamente se promulgó, el 27 de diciembre, una parte relativa a la propaganda gubernamental.

El 26 de febrero de 2023, miles de ciudadanas y ciudadanos ocuparon por completo la Plaza de la Constitución, el Zócalo capitalino y calles aledañas —algo que López Obrador presumía que solo él podía lograr— con el objetivo de defender la democracia, al INE y la calidad de las elecciones.¹¹ Estas manifestaciones se replicaron en más de cien ciudades de México y el extranjero. La respuesta del presidente y su equipo consistió en redoblar sus ataques personalizados hacia las y los manifestantes, inclusive señalando a personal del servicio profesional electoral. Ante el rol que habría de tener la Suprema Corte en la revisión de controversias en contra de la reforma, el gobierno también comenzó a lanzar ataques personales hacia el Poder Judicial y las y los ministros, en particular hacia la ministra presidenta.

La segunda parte del Plan B se promulgó el 2 de marzo de 2023, después de haberse tramitado el 23 de febrero en el Senado. De esta forma se materializaba una reforma que, por su proceso legislativo y contenido, resultaba violatoria de numerosos preceptos y precedentes constitucionales, como puede verse en Martín Reyes y Marván (2023). Por esto, las implicaciones y la constitucionalidad del Plan B pronto fueron impugnadas ante los tribunales.¹² El 21 de febrero de 2023, un ministro de la Suprema Corte concedió la suspensión de la primera parte de la reforma en los procesos electorales de las entidades de Coahuila y el Estado de México a celebrarse ese mismo año. El 24 de marzo, otro ministro admitió la demanda de controversia constitucional interpuesta por el INE y suspendió todos los artículos modificados por el segundo decreto del Plan B hasta que el pleno de la Corte resolviera al respecto. Así, el 8 de mayo, el pleno de la Corte declaró inconstitucional el primer dictamen del Plan B, promulgado en diciembre de 2022, por cometer diversas violaciones en

11 El gobierno capitalino estimó que 90 000 personas asistieron a la manifestación en Zócalo —pues reconocer que fueron 100 000 o más comprometía a AMLO a “regresarse a su rancho”, como había prometido—. Otros hablan de más de 500 000 manifestantes.

12 Ver el microsítio de la Suprema Corte: <https://www.scjn.gob.mx/rpe/>

el proceso legislativo. La sentencia contó con el voto a favor de nueve ministros. Uno de los dos votos en contra fue emitido por una ministra acusada de presunto plagio en su tesis de licenciatura y que es esposa de un contratista cercano al gobierno de AMLO. Con esta sentencia —y si la Corte no evalúa el segundo dictamen antes del 2 de junio— las elecciones de 2024 se habrían de realizar bajo la normatividad vigente, la de la reforma de 2013-2014.

En síntesis, la Suprema Corte declaró inconstitucional el proceso legislativo de una parte del Plan B y suspendió la aplicación de toda la reforma en la práctica, aunque de forma provisional. La reacción del gobierno y sus aliados fue virulenta y hostil en contra de las ministras y los ministros y, en particular, hacia la ministra presidenta. López Obrador declaró que pondría en marcha un “Plan C”: “ningún voto a los conservadores”. El Plan C, sin embargo, también avanzó en el Consejo General del INE, con el nombramiento de al menos dos de cuatro nuevas consejerías afines a Morena, entre ellas quien se desempeñaría como presidenta del Consejo. La independencia y el profesionalismo de las nuevas personas consejeras habrá de ser algo que ellas mismas demuestren con su desempeño a lo largo del proceso electoral de 2024.

6. CONCLUSIONES

Los estudios sobre integridad electoral suelen analizar los retos normativos y administrativos asociados con la celebración de elecciones de calidad. Esta calidad, sin embargo, no se encuentra dentro de las prioridades de toda la clase política por igual. En algunos casos, si las condiciones les son favorables, las y los políticos buscarán evitar que la competencia libre les impida permanecer en el cargo, tanto a ellos/as como a sus subordinados/as. Por lo tanto, es necesario investigar tanto las condiciones que favorecen a la integridad electoral como aquellas que la amenazan.

Este artículo es una contribución al estudio de reformas y procesos políticos que amenazan los avances en materia de integridad de las elecciones. El análisis se enfocó en la relación del gobierno de López Obrador con el sistema electoral mexicano, poniendo énfasis en la desinformación y las reformas constitucionales y legales que ha promovido. Así, este artículo demostró que AMLO ha lanzado una ofensiva desinformativa en contra del sistema de organización electoral mexicano, en el marco de una transformación populista del sistema

político. Acusando a las autoridades electorales de ser cómplices de fraudes e incurrir en gastos excesivos, el gobierno promovió reformas constitucionales y legales que representaban un desafío abierto a la equidad en la competencia electoral y la organización independiente y profesional de las elecciones.

El análisis mostró que las iniciativas impulsadas por el Ejecutivo iban en dirección opuesta a la serie de reformas adoptadas en México desde 1996. Mientras que las reformas precedentes fueron producto de negociaciones entre el partido en el poder y los partidos de la oposición, la reforma lopezobradora no se negoció ni se debatió. Nunca se puso en juego la posibilidad de construir consensos para reformar las reglas ni las instituciones electorales de forma constructiva y respondiendo a sus problemáticas concretas. En tanto que las reformas previas tenían como objetivo regular la equidad en la competencia electoral o reforzar la independencia de la administración electoral, la reforma de AMLO golpeaba directamente la capacidad operativa de las autoridades electorales y facilitaba los abusos en contra de la equidad y la legalidad en los procesos electorales. El Plan B se aprobó con el peso del voto mayoritario del partido oficial en el Congreso, pero fue suspendido por la Suprema Corte hasta que se revisaran las impugnaciones constitucionales que se interpusieron en contra de la reforma.

En síntesis, el caso de México ilustra la forma cómo las y los gobernantes populistas utilizan la desinformación política para debilitar las condiciones asociadas a la integridad de las elecciones, polarizando la opinión pública y promoviendo cambios en las reglas para su propio beneficio. Este estudio concluye a pocos meses de que comience el proceso electoral de 2024, en el que no solo se renovará la Presidencia, sino también el Congreso y numerosos cargos estatales y municipales. Será un proceso en el que el compromiso democrático de todas las personas y partidos contendientes se pondrá a prueba, al igual que la capacidad de las normas y de las autoridades electorales para garantizar elecciones libres y limpias.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Rivera, José Antonio. 2022. "Dinámicas de la autocratización: México 2021". *Revista de Ciencia Política* 42 (2): 355-382. doi: <https://doi.org/kc7z>
- Baranda, Antonio. 2022. "Arrecia presidente ataques a opositores". *Reforma*, 28 de noviembre de 2022.
- Caramani, Daniele. 2017. "Will vs. Reason: The Populist and Technocratic Forms of Political Representation and Their Critique to Party Government". *American Political Science Review* 111 (1): 54-67. <https://doi.org/f9wm3n>
- Carrión, Julio F. 2022. *A Dynamic Theory of Populism in Power: The Andes in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Coppedge, Michael, John Gerring, Carl Henrik Knutsen, Staffan I. Lindberg, Jan Teorell, David Altman, Michael Bernhard, Agnes Cornell, M. Steven Fish, Lisa Gastaldi, Haakon Gjerløw, Adam Glynn, Ana Good God, Sandra Grahn, Allen Hicken, Katrin Kinzelbach, Joshua Krusell, Kyle L. Marquardt, Kelly McMann, Valeriya Mechkova, Juraj Medzihorsky, Natalia Natsika, Anja Neundorf, Pamela Paxton, Daniel Pemstein, Josefina Pernes, Oskar Ryd'en, Johannes von Römer, Brigitte Seim, Rachel Sigman, Svend-Erik Skaaning, Jeffrey Staton, Aksel Sundstrom, Eitan Tzelgov, Yi-ting Wang, Tore Wig, Steven Wilson, y Daniel Ziblatt. 2023. "V-Dem [Country-Year/Country-Date] Dataset v13". *Varieties of Democracy (V-Dem) Project*. <https://doi.org/kc79>
- Corrales, Javier. 2020. "Democratic backsliding through electoral irregularities: The case of Venezuela". *European Review of Latin American and Caribbean Studies* (109): 41-65. <https://bit.ly/3N9lIFY>
- Cullell, Jon Martín. 2020. "López Obrador redobla el choque con los organismos autónomos de México". *El País*, 24 de junio de 2020, sec. Internacional. <https://bit.ly/3GzHzfT>
- Del Tronco, José, y Alejandro Monsiváis-Carrillo. 2020. "La erosión de la democracia". *Revista de Estudios Sociales* (74): 2-11. <https://doi.org/kc8b>
- Dussauge Laguna, Mauricio I., y Marcela Rubí Aguilar Arévalo. 2022. "Populismo, retrocesos democráticos y administraciones públicas: La experiencia de México durante la primera mitad del gobierno de Andrés Manuel López Obrador". *Estado, Gobierno y Gestión Pública* 19 (36): 135-186. <https://bit.ly/3qvwgkn>
- Eisenstadt, Todd A. 2007. "The Origins and Rationality of the 'Legal versus Legitimate' Dichotomy Invoked in Mexico's 2006 Post-Electoral Conflict". *PS: Political Science & Politics* 1 (40): 39-43. <https://doi.org/bm6nsw>

- El Informador. 2022. “La ‘guerra de cifras’ entre AMLO y organizadores por número de asistentes a marcha por el INE”. *El Informador*, 14 de noviembre de 2022, sec. Nacional. <https://bit.ly/3JKkgTU>
- Estrada, Luis. 2022. *El imperio de los otros datos*. Ciudad de México: Grijalbo.
- Etcétera. 2020. “Se lanza AMLO contra el INE; nunca garantizaron elecciones limpias, acusa”. *Etcétera*, 22 de junio de 2020, sec. Nacional. <https://bit.ly/3C9voob>
- Garnett, Holly Ann, y Toby James. 2020. “Cyber Elections in the Digital Age: Threats and Opportunities of Technology for Electoral Integrity”. *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy* 19 (2): 111-126. <https://doi.org/ggrq2r>
- Garnett, Holly Ann, Toby S. James, y Madison MacGregor. 2022. *Year in Elections Global Report: 2019-2021*. The Electoral Integrity Project. <https://bit.ly/3oTCBWm>
- Haggard, Stephan, y Robert Kaufman. 2021. *Backsliding: Democratic Regress in the Contemporary World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hameleers, Michael. 2022. “Disinformation as a context-bound phenomenon: toward a conceptual clarification integrating actors, intentions and techniques of creation and dissemination”. *Communication Theory* 33 (1): 1-10. <https://doi.org/kc8j>
- Hawkins, Kirk A., y Cristóbal Rovira Kaltwasser. 2017. “The Ideational Approach to Populism”. *Latin American Research Review* 52 (4): 513-528. <https://doi.org/frcr>
- Herrera, Rolando. 2022. “Y el acarreo al tope”. *Reforma*, 28 de noviembre de 2022. <https://bit.ly/3Cawr7r>
- Infobae. 2022. “‘No resiste la prueba de autonomía’: Sheinbaum y gobernadores de la 4T se lanzaron contra el INE”. *Infobae*, 17 de diciembre de 2022, sec. México. <https://bit.ly/3IUEokN>
- Instituto Nacional Electoral. 2021. “El 6 de junio se demostró el compromiso de la ciudadanía para integrar las mesas directivas de casilla”. Central Electoral. 11 de junio de 2021. <https://bit.ly/42p6Fad>
- Langston, Joy. 2020. “¿Por qué los partidos hacen trampa? Cambios en las normas electorales en México después de la democratización”. *Política y Gobierno* 27 (2): 1-32. <https://bit.ly/3qplzjv>
- Martín Reyes, Javier, y María Marván Laborde, eds. 2023. *Radiografía del Plan B: La Reforma Electoral de 2023 a examen*. 1ra ed. Opiniones técnicas sobre temas de relevancia nacional n.º 64. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. <https://bit.ly/43ku65D>

- McCoy, Jennifer, Tahmina Rahman, y Murat Somer. 2018. "Polarization and the Global Crisis of Democracy: Common Patterns, Dynamics, and Pernicious Consequences for Democratic Politics". *American Behavioral Scientist* 62 (1): 16-42. <https://doi.org/gdfg7m>
- Méndez de Hoyos, Irma, Max Grömping, Ferran Martínez i Coma, y Nicolás Loza Otero. 2021. "Integridad electoral y órganos electorales subnacionales en México: el papel de la imparcialidad". *Región y sociedad* 33 (setiembre): e1485. <https://doi.org/kcb4>
- México Evalúa. 2022. "Se estrecha el cerco fiscal al INE: 3T 2022". Números de Erario. 11 de noviembre de 2022. <https://bit.ly/3WM9Esb>
- Monroy, Jorge. 2018. "Andrés Manuel López Obrador promete auténtica democracia en su mandato". *El Economista*, 12 de junio de 2018, sec. Política. <https://bit.ly/2LEBTmA>
- Monsiváis-Carrillo, Alejandro. 2021. "El efecto divergente del populismo: Presidentes populistas y apoyo al régimen en América Latina". *Política y gobierno* (28): 1-39. <https://bit.ly/3MStsFK>
- . 2022a. "Regímenes en transformación: ¿es México (todavía) una democracia?". En *La 4T y el régimen político*, coordinado por Godofredo Vidal de la Rosa, 1ra ed., 409-42. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana; Itaca. <https://bit.ly/3oLDznH>
- . 2022b. "¿La erosión interrumpida? La democracia en México tras las elecciones de 2021". En *¿Quién nos representa?*, coordinado por Héctor Tejera Gaona, Alejandro Monsiváis-Carrillo, y Esperanza Palma, 39-76. Ciudad de México: Juan Pablos Editor.
- . 2022c. "Happy Winners, Sore Partisans? Political Trust, Partisanship, and the Populist Assault on Electoral Integrity in Mexico". *Journal of Politics in Latin America* 15 (1): 72-95. <https://doi.org/kc9c>
- Moreno Zepeda, Gabriel. 2020. "El costo presupuestario de la democracia electoral en México". En *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral 1990-2020*, coordinado por Luis Carlos Ugalde, y Said Hernández Quintana, 3ra ed., 607-628. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <https://bit.ly/3qioM4a>
- Munayer Sandoval, Farah, y Said Hernández Quintana. 2020. "Logística electoral: fortaleza de la democracia mexicana (elecciones federales)". En *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral 1990-2020*,

coordinado por Luis Carlos Ugalde, y Said Hernández Quintana, 3ra ed., 1007-1052. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <https://bit.ly/43FQs1l>

Norris, Pippa. 2014. *Why Electoral Integrity Matters*. Cambridge: Cambridge University Press.

Olivares, Emir, y Néstor Jiménez. 2022. “Anuncia AMLO la etapa de ‘pobreza franciscana’ en el gobierno federal”. *La Jornada*, 28 de julio de 2022, sec. Política. <https://bit.ly/3wRVOZa>

Rhodes-Purdy, Matthew, y Raúl L. Madrid. 2020. “The perils of personalism”. *Democratization* 27 (2): 321-339. <https://doi.org/kc9q>

Roberts, Kenneth M. 2022. “Populism and Polarization in Comparative Perspective: Constitutive, Spatial and Institutional Dimensions”. *Government and Opposition* 57 (4): 680-702. <https://doi.org/gkf5fk>

Sánchez Gutiérrez, Arturo, y Horacio Vives Segl. 2020. “Evolución de las atribuciones legales del IFE-INE, 1990-2018. Una primera evaluación de la reforma electoral de 2014”. En *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral 1990-2020*, coordinado por Luis Carlos Ugalde, y Said Hernández Quintana, 3ra ed., 55-80. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <https://bit.ly/3C8h6V0>

Sánchez-Talanquer, Mariano, y Kenneth F. Greene. 2021. “Is Mexico Falling into the Authoritarian Trap?”. *Journal of Democracy* 32 (4): 56-71. <https://doi.org/kc9t>

Schedler, Andreas. 2010. “Inconsistencias contaminantes: gobernación electoral y conflicto poselectoral en las elecciones presidenciales del 2006 en México”. *América Latina Hoy* 51: 41-60. <https://doi.org/kc9x>

Vives, Horacio. 2022. “Revocación de mandato: una visión crítica”. *Nexos* (blog), 12 de abril de 2022. <https://bit.ly/3IWbe57>

Waisbord, Silvio. 2018. “The elective affinity between post-truth communication and populist politics”. *Communication Research and Practice* 4 (1): 17-34. <https://doi.org/gk7tdm>

Weyland, Kurt. 2020. “Populism’s Threat to Democracy: Comparative Lessons for the United States”. *Perspectives on Politics* 18 (2): 389-406. <https://doi.org/gm2b3b>

Conflictos de interés:

El autor declara no tener algún conflicto de interés.

Contribuciones de las autoras y/o los autores:

ALEJANDRO MONSIVÁIS-CARRILLO: conceptualización, investigación, diseño de metodología, redacción (borrador original), redacción (revisión y edición).

Autor para correspondencia:

ALEJANDRO MONSIVÁIS-CARRILLO

<amonsi@colef.mx>

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]

ALEJANDRO MONSIVÁIS-CARRILLO

Profesor-investigador en el Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 2. Sus publicaciones abordan temas de confianza institucional, compromiso ciudadano con la democracia, integridad electoral y autocratización. Actualmente investiga acerca de las condiciones asociadas a la resiliencia de la democracia en escenarios de populismo y polarización política.

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 thin, parallel lines in shades of grey and white. The word "VARIA" is printed in a blue, serif font, centered horizontally and partially overlaid by the stripe band.

VARIA



El voto electrónico en México durante la pandemia

NINFA ELIZABETH HERNÁNDEZ TREJO
<ninfahernandez@politicas.unam.mx>
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
Ciudad de México, México
ORCID: 0000-0002-0256-1093

[Resumen] El objetivo de este artículo es dar respuesta a la pregunta ¿Cómo se implementó el voto electrónico en México durante la pandemia? Para ello, se recopila información de las experiencias antes y durante la emergencia sanitaria. Además, se describen las experiencias en el país utilizando el voto electrónico durante el contexto pandémico, con las siguientes características: (a) organizadas por la autoridad electoral nacional, (b) aplicadas en elecciones y procesos participativos constitucionales, y (c) con resultados vinculantes. Posteriormente, se realiza un balance de los ejercicios examinados y de las propuestas de reforma electoral. Esto permite comprobar que la pandemia de COVID-19, y la necesidad de un mayor uso de la tecnología para reducir los riesgos de contagio, aceleró el uso del voto electrónico y generó más ejercicios de prueba y votaciones vinculantes a nivel federal.

[Palabras clave] Voto electrónico, urnas electrónicas, voto por internet, pandemia, México.

[Title] Electronic voting in Mexico during the pandemic

[Abstract] This article seeks to answer the following question: How was electronic voting implemented in Mexico during the pandemic? To achieve this, I collected information from experiences before and during the health crisis. Then, I describe the country's experiences using electronic voting during the pandemic with the following characteristics: (a) organized by the national electoral authority, (b) applied in elections and constitutional voting processes and (c) had binding results. Subsequently, I carry out a balance of the exercises examined and the proposals for electoral reform. This allows to verify that the COVID-19 pandemic—and the need to increase the use of technology to reduce contagion risks—accelerated the use of electronic voting and generated more testing and binding exercises at the federal level.

[Keywords] Electronic voting, electronic ballot boxes, i-voting, pandemic, Mexico.

[Recibido] 01/03/23 y [Aceptado] 14/06/23

HERNÁNDEZ TREJO, Ninfa Elizabeth. 2023. "El voto electrónico en México durante la pandemia". *Elecciones* (enero-junio), 22(25): 185-212. DOI: 10.53557/elecciones.2023.v22n25.06

1. INTRODUCCIÓN

El virus de SARS-CoV-2, que derivó en la enfermedad denominada coronavirus, provocó una pandemia con efectos en todos los ámbitos de la vida humana a nivel mundial. En particular, su impacto en las elecciones y en el desarrollo de mecanismos participativos obligó a dirigir la mirada nuevamente hacia el voto electrónico, presentándolo como una herramienta que puede aplicarse en situaciones extraordinarias como esta, anteponiendo la cautela y el buen diseño de su implementación.

Lo anterior estuvo aparejado con la necesidad de un mayor uso de las tecnologías, ya sea para comunicarnos, informarnos o educarnos. Este trabajo analiza las particularidades en la implementación del voto electrónico en tiempos de la pandemia y cómo se convirtió en una variable que permitió un mayor uso de la automatización del sufragio. Esta investigación se enfoca en el estudio del caso mexicano, particularmente en el ámbito federal, donde esta herramienta se ha ido fortaleciendo.

Así, este artículo recurre a la revisión de archivos y la observación para describir las experiencias que se ejecutaron con voto electrónico durante la pandemia, tanto en procesos electorales como en ejercicios participativos constitucionales. Estos procesos compartieron tres características principales: (a) los organizó la autoridad electoral nacional, (b) tuvieron resultados vinculantes, y (c) fueron ejercicios constantes en los últimos casi tres años.

Estos ejercicios cada vez más frecuentes y significativos en cuanto a la automatización del sufragio durante la emergencia sanitaria estuvieron acompañados de una discusión legislativa y de iniciativas en materia de voto electrónico desde el Ejecutivo federal, a través de la reforma electoral en sus dos vertientes: el “Plan A” y el “Plan B”.¹ En ambos casos estos planes contemplaron modificaciones y adhesiones en la materia, lo que demuestra la

1 El Plan A sugería hacer modificaciones al artículo 35 de la CPEUM para elevar a rango constitucional la garantía del uso de TIC para la emisión del voto, “y con ello, hacer más eficaz y asequible el ejercicio de este derecho” (LÓPEZ HERNÁNDEZ 2022, 19). El Plan B, en cambio, proponía facilitar el voto de las y los connacionales residentes en el extranjero mediante el uso del internet y permitir su ejercicio presentando pasaporte o matrícula consular vigente (SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN 2022). Este plan también eliminaba la modalidad del voto postal para estas elecciones y su implementación y ejecución quedarán totalmente en manos del INE. Además, el artículo transitorio vigésimo segundo establecía como una responsabilidad del Congreso de la Unión la creación de una comisión para la implementación del voto electrónico y la entrega de resultados en un lapso de cinco años (AGUILAR GIL *ET AL.* 2022, 241).

importancia que cobró el tema en el país durante la pandemia. El Plan A fue descartado durante su discusión en el Congreso de la Unión en noviembre de 2022, mientras que el Plan B surgió después de que fuera rechazado el primero.² Si bien el Plan B de la reforma electoral fue aprobado y publicado en marzo de 2023 (ZEREGA 2023), actualmente está suspendido en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) debido a las acciones de inconstitucionalidad presentadas por diversas fuerzas políticas opositoras. Es relevante mencionar que este plan no aplicó a las dos entidades con procesos electorales en 2023: Coahuila y el Estado de México.

Este trabajo busca responder a la pregunta ¿Cómo se implementó el voto electrónico en México durante la pandemia? Para ello, propongo la siguiente hipótesis: la pandemia de COVID-19 trajo consigo la necesidad de utilizar más la tecnología para reducir los riesgos de contagio, lo que a su vez aceleró el uso del voto electrónico y generó más ejercicios de prueba y vinculantes en el nivel federal.

Para lograr el objetivo, primero se reflexiona en torno a los efectos de la pandemia en los procesos electorales y cómo esto ha reavivado el debate sobre la pertinencia de incorporar el voto electrónico. Posteriormente, se define el concepto de voto electrónico, se exploran sus modalidades y se resalta la importancia de la evolución de la tecnología y sus características. Enseguida, se presenta un cuadro comparativo que señala la cantidad y el tipo de ejercicios que se desarrollaron antes y durante la emergencia sanitaria para dar respuesta a la pregunta de investigación. Además, se describen las siete experiencias de automatización del voto durante el contexto pandémico. Por último, se brinda un análisis a modo de balance para identificar las particularidades de esta incorporación.

2. PANDEMIA Y ELECCIONES

El 5 de mayo de 2023 la Organización Mundial de la Salud (OMS) anunció el fin de la emergencia sanitaria por la pandemia de COVID-19 (BBC NEWS MUNDO 2023), luego de más de tres años desde que se decretara en

2 El "Plan A" no prosperó porque implicaba modificaciones constitucionales que fueron frenadas por la oposición al gobierno de AMLO. El "Plan B" planteó modificaciones únicamente a leyes secundarias (Ley General de Partidos Políticos, Ley General de Comunicación Social, Ley General de Responsabilidades Administrativas, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral) por lo que pudo ser aprobada por una mayoría simple del Congreso, casi toda en manos de Morena, sin que la oposición interviniera.

México en marzo de 2020. Durante esta emergencia, se adoptaron medidas que buscaron paliar el impacto del virus, con la vacunación como la principal de estas acciones.

En su momento más álgido, la pandemia obligó a aplazar varios procesos electorales y participativos. De acuerdo con el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), desde el 21 de febrero de 2020 hasta el 31 de diciembre de 2021, al menos 80 países y regiones en todo el mundo habían pospuesto referéndums y elecciones para renovar a sus representantes populares. De esos 80 países, 69 lograron reanudar sus procesos (IDEA INTERNACIONAL 2021).

El gran reto para las democracias ante la contingencia sanitaria consistió en evitar poner en riesgo la salud de las personas y, al mismo tiempo, no prolongar la permanencia en el poder de autoridades en cargos de elección popular ni retroceder en la toma de decisión ciudadana. Asimismo, en todo momento estuvieron latentes los riesgos de caer en el abstencionismo electoral en las urnas ante la posibilidad de contagio, además de la probable afectación a los sistemas políticos, lo que podría deslegitimar a sus instituciones políticas.

Ante este escenario, los organismos e instituciones electorales encargados de la gestión electoral asumieron la gran responsabilidad de idear soluciones. En este contexto, el voto electrónico surgió como una alternativa viable. Inclusive, en su “Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia”, la Organización de los Estados Americanos (OEA) dedicó un apartado completo al uso de la tecnología en las elecciones. Esta guía propone diversas medidas, tales como realizar un diagnóstico sobre la capacidad para implementar recursos tecnológicos, involucrar en las decisiones a las áreas informáticas del órgano electoral, ampliar la contratación de personal técnico calificado para fortalecer el área informática del órgano electoral, promover una implementación progresiva y gradual, establecer un plan de seguridad informático y generar pruebas piloto (ÁLVAREZ *ET AL.* 2020, 85-104). Estas acciones sin duda reabrieron el debate sobre la pertinencia de implementar el voto electrónico tanto a nivel nacional como internacional, por lo que su empleo en esa coyuntura política merece una reflexión.

3. DEFINICIONES Y PRECISIONES EN TORNO AL VOTO ELECTRÓNICO

La emisión del sufragio a distancia empleando la tecnología se ofrece como una alternativa apropiada cuando resulta imposible postergar las elecciones o procesos participativos. En ese sentido, el voto electrónico se presenta como una herramienta que permite automatizar las votaciones y utilizar tecnología para el procesamiento automático de datos en sustitución del sistema manual, a modo de garantizar la transparencia de las elecciones y acelerar los pasos del manejo de grandes volúmenes de datos (TUESTA SOLDEVILLA 2007, 953).

Es posible identificar dos definiciones del voto electrónico: una amplia y una reducida. En el primer caso, el empleo de la tecnología ocurre en el desarrollo del proceso electoral o participativo en su conjunto, ya sea en el registro o la identidad de la ciudadanía, la confección de los padrones, el registro de las candidaturas, el ejercicio del voto como tal, el conteo de la votación o la transmisión de los resultados (TULA 2005; BUSANICHE Y HEINZ 2017). El segundo caso es la implementación del recurso tecnológico de manera exclusiva en la emisión de los votos y su conteo (TULA 2005).

Existen además dos modalidades en el empleo del voto electrónico. Estas modalidades están asociadas a la definición reducida y no a la amplia, pues consideran únicamente el acto de votar para diferenciarse entre sí. Además, es importante tener en cuenta que dependen directamente de la forma en la que evoluciona la tecnología. Estas son:

- 1) La presencial u *offline*, en la cual se emite el voto apoyándose en aparatos electrónico-tecnológicos directamente en la casilla de votación. La propia evolución tecnológica orilló a que las urnas electrónicas sean las máquinas más usadas en esta modalidad. Sin embargo, esto no era así hasta hace 17 años. Marta Cantijoch Cunill (2005, 238) proponía tres sistemas diferentes para emitir el sufragio por esta vía: (a) mediante tarjeta perforada, en la que el electorado perforaba su opción en una tarjeta que después era leída por un tabulador; (b) a través de un aparato lector, que era capaz de leer las opciones marcadas con bolígrafo en una boleta; y (c) por medio de aparatos de grabación directa, es decir, urnas electrónicas.

Lo cierto es que tanto el primero como el segundo sistema están dejando de ser utilizados (con excepción de algunos lugares de Estados Unidos), mientras que las urnas electrónicas siguen siendo vistas como una opción viable en la implementación del voto electrónico (DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD DEL GOBIERNO VASCO 2022). Además, tienen la característica de que también se adaptan a los cambios que trae consigo la tecnología. Por ejemplo, la posibilidad de incorporar la identificación del electorado mediante un sistema biométrico integrado, o de imprimir comprobantes de votación.

- 2) La remota, *online* o voto por internet, en la que la persona votante sufraga desde cualquier sitio donde se encuentre siempre y cuando tenga un instrumento tecnológico conectado a internet. Este instrumento puede ser un teléfono celular, una tablet, una computadora o un televisor digital. La característica de esta modalidad es que ya no es necesario trasladarse a la casilla para votar; sin embargo, al igual que la modalidad presencial, también ha sido susceptible al perfeccionamiento tecnológico.

A propósito de esto último, hasta hace unos años la modalidad de voto remoto no permitía la posibilidad de automatizar la identidad de la persona votante; sin embargo, ahora es posible en lugares de Estados Unidos como Virginia del Oeste, Denver y Utah, donde diseñaron una aplicación que usa la tecnología *blockchain*. Esta tecnología se basa en una cadena de bloques que, en este caso, se emplea para la encriptación del proceso electoral (DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD DEL GOBIERNO VASCO 2022). Dicha aplicación fue diseñada por una compañía particular, Voatz, mediante la cual se comprueba la identidad del electorado por medio de la concordancia biométrica de la fotografía de la identificación, comparada con una *selfie* (BLOCKCHAIN ES 2019).

El voto por internet se presenta como la opción más viable en una situación extraordinaria como la pandemia, porque es el único sistema que brinda la posibilidad de resguardar la salud del electorado al evitar aglomeraciones, sin dejar de lado la libre expresión de sus derechos políticos y ciudadanos. Lo cual, además, se acompaña de un mayor uso de las tecnologías de información y

comunicación (TIC)³ a partir del confinamiento por el coronavirus (ZAFRA 2021). Esto, sin dejar de lado el diseño de protocolos para que la ciudadanía vote de forma tradicional, evitando aglomeraciones. Estas medidas se implementaron en países como México a través del “Protocolo de atención sanitaria y protección a la salud, para la operación de las casillas únicas el día de la jornada electoral” (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL [INE] 2021a).

A propósito del incremento del uso de la tecnología, Guillermo Rodríguez Abitia, director de Innovación y Desarrollo Tecnológico de la Dirección General de Cómputo y de Tecnologías de Información y Comunicación (DGTIC) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), hizo un balance en el que sobresale que en México la penetración de las TIC en el año 2000 era del 5.1 %, pasando al 31 % en 2010, al 57.2 % en 2015 y finalmente a más del 70 % en 2021. Esto significa que la emergencia sanitaria hizo que avanzáramos 10 años en nuestra familiarización respecto del uso de la tecnología (RODRÍGUEZ ABITIA 2021).

En general, es posible identificar algunas fortalezas y debilidades asociadas a la incorporación del voto electrónico, ya sea en su modalidad presencial o remota. En cuanto a las ventajas tenemos: (a) mayor rapidez en la votación, escrutinio y cómputo; (b) mayor precisión en los resultados, pues reduce los errores humanos en las labores de conteo y llenado de boletas; (c) posibilidad de aumentar la participación electoral y ciudadana, como en el caso de Estonia (DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD DEL GOBIERNO VASCO 2022); (d) mayor accesibilidad, ya sea poder votar desde cualquier lugar a través de internet o mediante aditamentos en algunas urnas electrónicas, como plantillas braille o sistemas de audio para personas con discapacidad; (e) reducción de costos a largo plazo; (f) disminución del uso de papel (IDEA INTERNACIONAL 2012, 8).

En cuanto a las debilidades de estos sistemas, se pueden identificar las siguientes: (a) falta de seguridad para evitar que se viole el secreto del voto;

3 Las TIC representan herramientas mediante las cuales las personas pueden intercambiar, distribuir y recolectar información y comunicarse entre sí. Estas pueden agruparse en tres categorías: (i) Tecnologías de información, que engloban a las computadoras y que se han convertido en instrumentos indispensables para procesar datos y economizar tiempo y esfuerzos; (ii) tecnologías de telecomunicaciones, que incluyen teléfonos y transmisión de radio y televisión, a menudo a través de satélites; y (iii) las redes de tecnologías, siendo la más conocida internet, aunque también abarcan a las comunicaciones por satélite y otras que aún están siendo desarrolladas (NICOL 2005).

(b) riesgo de *hackeo*; (c) brecha tecnológica; (d) inversiones iniciales costosas en la adquisición de la tecnología; (e) escaso o nulo entendimiento ciudadano sobre el funcionamiento general del voto electrónico (IDEA INTERNACIONAL 2012, 8). Por lo tanto, se proponen tres objetivos mínimos que debe cumplir el voto electrónico para ser implementado y que permanezca como una opción viable. El primero es que tiene que ser visto como una herramienta confiable para la emisión del sufragio ciudadano, lo que se logrará cuando no existan cuestionamientos desde su propia implementación. El segundo objetivo es garantizar que nadie quede excluido de poder sufragar por esta vía por la falta de acceso a la tecnología, minimizando o eliminando así la brecha tecnológica en el lugar a implementarlo. Y el tercer objetivo es asegurar que una vez implementado, las personas deseen seguir empleándolo, aumentando su uso de manera frecuente y evitando su desuso, especialmente considerando las inversiones iniciales para el proyecto.

Además, es necesario tomar en consideración los estándares internacionales propuestos por instancias como la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES, por sus siglas en inglés), IDEA Internacional y la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia). Estos estándares buscan generar experiencias exitosas de voto electrónico que contemplen los elementos mínimos con los que cualquier sistema de automatización del sufragio debería contar, como se puede apreciar en el Gráfico 1.

GRÁFICO 1

Estándares mínimos de los sistemas de automatización del sufragio

Acceso universal: debe garantizar el acceso universal o al menos la igualdad de oportunidades.	Seguridad: debe tener elementos de seguridad que impidan el acceso de terceros y pueda resistir eficazmente ataques deliberados.	Auditabilidad: debe ser auditado por empresas o instituciones de prestigio internacional, que no tengan conflictos de interés con la elección y que sean ajenas a los entes organizadores de la elección.
Fiabilidad: debe funcionar adecuadamente y cumplir exclusivamente con las funciones para las que fue diseñado.	Secrecía: debe salvaguardar el secreto del voto, sin dejar rastro informático ni vincular la emisión del voto con los datos de la persona votante.	Autenticidad: que solo las personas votantes registradas puedan emitir su voto, evitando la suplantación de identidades.
Simulacros: deben aplicarse pruebas que demuestren la eficacia del sistema o, en su caso, revelen posibles errores, en las cuales se involucren las y los actores políticos y sociales interesados.		

Fuente: Elaboración propia con base en IFES (2013), IDEA Internacional (2012) y la Comisión de Venecia (2018)

De todo lo anterior es posible destacar dos aspectos particularmente importantes. El primero es que, debido a que la tecnología evoluciona de manera rápida, su aplicación en los procesos políticos también va adaptándose a dichos cambios. Por eso, a la hora de definir las modalidades en las que se expresa el voto electrónico, encontramos variantes en su estudio longitudinal. El segundo aspecto es que esta evolución tecnológica también abre la posibilidad de considerar mejoras en las herramientas tecnológicas que, sobre todo, buscan garantizar la seguridad en el uso del voto electrónico.

4. EL VOTO ELECTRÓNICO EN MÉXICO ANTE EL ESCENARIO PANDEMICO

La pandemia fue un elemento importante en el uso más frecuente del voto electrónico presencial y remoto en México en el ámbito federal. Para entender la realidad de este fenómeno en este país, es importante distinguir entre el ámbito federal y local. En este artículo nos enfocaremos en el ámbito federal, donde hasta hace algunos años la implementación del voto electrónico estuvo pausada. El antecedente inmediato de su incorporación en este nivel se remonta al 2002, cuando se presentó ante el Senado una iniciativa para modificar el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) para regular el voto de las y los connacionales en el extranjero mediante centros de votación electrónica en el exterior del país. Este fue el primer intento por generar una legislación pensada en la automatización del voto, aunque no prosperó.

Sería hasta la reforma electoral de 2014 que se lograría incorporar en la legislación mexicana la posibilidad de usar voto electrónico en su modalidad remota para recoger el sufragio de connacionales en el extranjero para la elección presidencial y, a partir de ese momento, también en la elección para el Senado de la República (CARRERA 2022). A pesar de que la votación en el extranjero se implementó desde 2006, recién en 2021 se llevó a cabo la primera experiencia utilizando el voto por internet.

En paralelo, en 2004 el entonces Instituto Federal Electoral (IFE) diseñó un modelo de boleta electrónica. Desde entonces hasta 2022, la autoridad electoral —antes IFE y ahora Instituto Nacional Electoral (INE)— ha desarrollado ya cinco prototipos de urna electrónica: la 4.0, la 5.0, la 5.1, la 6.0 y la 7.0. Del primer modelo, existen 1200 dispositivos, con un costo de \$11 333.33 pesos mexicanos cada uno; del segundo, solamente cuentan con cinco y cada uno cuesta \$36 000 pesos. Por otro lado, del tercer modelo tienen 10 dispositivos con un valor de \$35 000 cada uno; del cuarto modelo, se solicitó la fabricación de 90 dispositivos, con un valor de \$66 666 pesos por cada uno (INE 2022a). De la última versión se cuenta con 300 dispositivos cuyo costo individual oscila entre \$18 000 y \$20 000 pesos (MONROY 2023). Estos datos son un claro ejemplo de la evolución, perfeccionamiento e interés en el uso de la tecnología por parte de la autoridad electoral nacional, pues el último modelo ya cuenta con pantalla braille y audífonos para permitir que personas con discapacidad o analfabetismo puedan votar.

Sin embargo, los ejercicios de prueba de estas máquinas habían sido poco frecuentes y poco significativos desde su creación (IFE 2013), pues no se aplicaron inmediatamente en 2004, sino recién en el 2012. Además, se realizaron pruebas poco significativas en términos de participación política y ciudadana (INE 2022a). No obstante, a partir del 2020 las experiencias han resultado más significativas en cuanto al avance del voto electrónico por el tipo de elecciones en las que se aplicó.

En este sentido, se sostiene que la pandemia generó un escenario en el cual la gestión electoral federal llevó a cabo experiencias con voto electrónico para que no solo sean más constantes sino también más relevantes. Esto, a su vez, propició una mayor presencia de este mecanismo en el país. Como se muestra en la Tabla 1, los ejercicios de prueba y vinculantes fueron consecutivos y se aplicaron en procesos electorales y participativos más significativos durante la emergencia sanitaria, lo que se refleja en el número de dispositivos instalados. Esto sumado también al desarrollo de un sistema de votación electrónica remota.

TABLA 1

Ejercicios de aplicación de voto electrónico presencial y remoto en México, antes y durante la pandemia por COVID-19

Periodo	Organizado por	Año	Modalidad de voto electrónico	Nombre del proceso
Experiencias previas a la pandemia (10 ejercicios en 7 años, 4 de estas organizadas por el IFE/INE)	IFE	2012	Presencial (boletas electrónicas)	Prueba piloto.
	IFE/INE	2013-2016	Presencial (boletas electrónicas)	Consulta ciudadana sobre el funcionamiento y la confianza en las boletas electrónicas en elecciones locales.
	Autoridades electorales locales u otras	2017	Presencial (urnas electrónicas)	Elección de la rectoría de la Universidad Autónoma de Querétaro.
	Autoridades electorales locales u otras	2018	Presencial (urnas electrónicas)	Elección de delegaciones y subdelegaciones municipales en tres municipios de Guanajuato.
	Autoridades electorales locales u otras	2019	Presencial (urnas electrónicas)	Elección de consejerías municipales.

→

Periodo	Organizado por	Año	Modalidad de voto electrónico	Nombre del proceso
Durante y después de la pandemia (nueve experiencias en tres años, siete organizadas por el INE)	INE	2020	Presencial (urnas electrónicas)	Elecciones de Coahuila e Hidalgo.
	INE	2021	Remota (voto extraterritorial utilizando el SIVEI)	Elecciones en once entidades federativas.
	INE	2021	Presencial (urnas electrónicas)	Elecciones de diputaciones, ayuntamientos y alcaldías en Coahuila y Jalisco.
	Autoridades electorales locales u otras	2021	Presencial (urnas electrónicas)	Elección de candidaturas del Partido Redes Sociales Progresistas. Elección de la rectoría de la Universidad Autónoma de Querétaro.
	INE	2022	Remota (voto extraterritorial en las elecciones a través del SIVEI)	Elección de las gubernaturas de los estados de Aguascalientes, Durango, Oaxaca y Tamaulipas.
	Autoridades electorales locales u otras	2022	Presencial (urnas electrónicas)	Consulta del presupuesto participativo y elección de 95 delegaciones en el Municipio de León, Guanajuato.
	INE	2022	Presencial (urnas electrónicas)	Elección de gubernaturas en Aguascalientes y Tamaulipas.
	INE	2022	Remota (voto extraterritorial en las elecciones a través del SIVEI)	Revocación del mandato.
	INE	2023	Presencial (urnas electrónicas) Remota (voto extraterritorial en las elecciones a través del SIVEI)	Elección de las gubernaturas de Coahuila y el Estado de México.

Fuente: Elaboración propia con base en IFE (2013) e INE (2020; 2021b; 2021c; 2021d; 2021e; 2022a; 2022b)

Otro aspecto que destaca de la Tabla 1 es que antes de la pandemia, no todos los ejercicios en los que se aplicó el voto electrónico fueron electorales ni organizados por el IFE/INE. Si bien en todos se usaron las urnas electrónicas de la autoridad electoral nacional, esto se debió a convenios de préstamo de los dispositivos con partidos políticos u otras autoridades electorales locales y no electorales. Por otro lado, su aplicación durante la pandemia fue siempre en ejercicios vinculantes organizados por el INE y en algunos casos también se usaron urnas electrónicas de algunos Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE), además del voto remoto.

Lo anterior, a su vez, abona a la certeza y confianza en el voto electrónico, así como a aumentar el conocimiento por parte de la población sobre este recurso. A modo de reafirmar esta postura, en la siguiente sección realizaré un análisis descriptivo de cada experiencia con voto electrónico organizada por el INE durante la pandemia.

4.1. ELECCIONES LOCALES DE COAHUILA E HIDALGO EN 2020 (MODALIDAD PRESENCIAL)

El Consejo General del INE promovió el voto electrónico para las elecciones locales de Coahuila e Hidalgo en 2020, con el objetivo de buscar nuevas dinámicas que permitieran hacer más eficiente el funcionamiento de las casillas electorales. De esta manera se acordó la implementación de un ejercicio vinculante, considerando el uso de urnas electrónicas en algunas casillas en ambas entidades (INE 2020). La jornada electoral originalmente sucedería el 7 de junio de 2020 y fue reprogramada para el 18 de octubre de 2020 por el coronavirus.

En Coahuila se instalaron 54 casillas con urnas electrónicas en 10 distritos electorales de Matamoros, Monclova, Piedras Negras, Saltillo y Torreón, y se emplearon los dispositivos desarrollados por el Instituto Electoral de Coahuila. Durante la jornada electoral, no se presentaron incidentes que generaran controversias respecto al voto electrónico, solo se reportaron dos incidentes en una misma urna electrónica que se solucionaron con el reemplazo del dispositivo (INSTITUTO ELECTORAL DE COAHUILA 2020).

En lo que respecta a Hidalgo, se utilizaron las urnas electrónicas del INE y las desarrolladas por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco. En total se instalaron 40 casillas con máquinas de votación en cuatro

municipios: Huejutla de Reyes, Ixmiquilpan, Mineral de la Reforma y Pachuca de Soto. Solo se detectó una incidencia en Huejutla de Reyes, pues la urna electrónica no identificó las tarjetas de inicialización⁴ y tuvo que ser reemplazada (INE 2021b).

En total se instalaron 94 casillas electorales con urna electrónica; es decir, el 1.2 % del total en ambas entidades. En Coahuila, de las 875 953 personas que asistieron a votar, 13 265 lo hicieron por medio de la urna electrónica, lo que representó el 1.5 % del total (INSTITUTO ELECTORAL DE COAHUILA 2020). En tanto, en Hidalgo sufragaron 12 383 personas con urna electrónica, de un total de 1 123 620 participantes; es decir, el 1.1 % (INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE HIDALGO 2020).

Los modelos de urnas electrónicas del INE buscan generar confianza en la ciudadanía a través de la incorporación de candados de seguridad como códigos de integridad impresos, códigos magnéticos y tarjetas o llaves; además, el voto ciudadano queda registrado en el dispositivo. Igualmente, en su implementación en las elecciones de Coahuila e Hidalgo de 2020, el 89.6 % de la ciudadanía que votó utilizando estas máquinas manifestó que su uso le resultaba sencillo, y un 69 % tenía alta confianza en el dispositivo (INE 2021b).

4.2 VOTO EXTRATERRITORIAL EN LAS ELECCIONES DE 2021 (MODALIDAD REMOTA)

En las elecciones de 2021, se experimentó con voto electrónico en su modalidad remota en 11 entidades federativas. El INE aplicó esta modalidad en la votación de las y los mexicanos residentes en el extranjero, junto con el voto postal. Las 11 entidades que celebraron elecciones en 2021 son parte de las 22 que consideran en su legislación actual el voto de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero al 2021.⁵ Así, la automatización del sufragio se usó en nueve elecciones de gubernatura para las entidades de Chihuahua,

4 Para el uso de algunas urnas electrónicas, como las de Jalisco, se cuenta con una protección para inicializarlas, que consiste en tres pasos: primero, insertar el código de preinicialización del sistema; segundo, deslizar a través del lector de tarjetas de banda magnética la tarjeta de inicialización, que es otorgada a la persona que funja como presidenta de casilla; tercero, deslizar la tarjeta de inicialización que esté bajo responsabilidad de la o el Capacitador Asistente Electoral (CAE) (INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE JALISCO 2011).

5 Al 2021, "son 22 entidades federativas las que reconocen el voto de la ciudadanía en el exterior y 10 las que aún no. De las que lo reconocen, 20 ya han celebrado elecciones y dos las celebrarán por primera vez entre 2022 y 2024" (CARRERA 2022, 87).

Colima, Baja California Sur, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas. Además, se usó en una diputación migrante para la Ciudad de México y en una diputación de representación proporcional para el estado de Jalisco.

Para recolectar los votos del extranjero, el INE diseñó el Sistema de Voto Electrónico por Internet (SIVEI). Este sistema indica el tipo de elección a participar y presenta la boleta electoral electrónica, a través de la cual podrá elegir una única opción, incluyendo la de voto nulo. Antes de confirmar la selección, se da la posibilidad de cambiarla y, al confirmar, se genera un recibo de voto para dar certeza de la participación (INE 2021c).

Entre los aciertos de esta gestión, y porque así se recomienda en los estándares internacionales, destacan la realización de cinco simulacros en los que estuvieron presentes las y los “servidores públicos, representantes de partidos políticos, instituciones colaboradoras y sedes consulares” (INE 2021d). Asimismo, se ejecutaron dos auditorías, una por parte de la UNAM y otra por la empresa Deloitte, las cuales concluyeron que el sistema cumple con requerimientos técnicos, de calidad y seguridad.

A través del voto electrónico remoto se recibieron 21 585 votos, lo que representó el 66.8 % de las 32 305 personas ciudadanas residentes en 89 países que votaron en la contienda; mientras que el 33.2 % restante (10 720 votantes) sufragó por vía postal (INE 2021d). Es decir, la mayoría del electorado prefirió la modalidad electrónica a la postal. Además, la modalidad electrónica hizo más eficiente el escrutinio y cómputo, ya que el 6 de junio, día de la jornada electoral para la ciudadanía residente en el país, los resultados se obtuvieron cuatro horas después de cerrar las votaciones.

4.3. ELECCIONES CON MÁQUINAS DE VOTACIÓN EN 2021 (MODALIDAD PRESENCIAL)

En 2021 el Consejo General del INE decidió instalar urnas electrónicas en las casillas únicas de dos entidades que renovaron diputaciones, ayuntamientos y alcaldías. Se instalaron 100 urnas electrónicas, todas propiedad del INE, en 100 casillas electorales: 50 en Coahuila y 50 en Jalisco. Esto representó el 0.06 % de las 163 000 casillas que el INE tenía planeado instalar (INE 2021e).

La decisión del Consejo General de instalar estas máquinas electrónicas fue impugnada por el partido Morena, bajo el argumento de que esto atentaría contra de los principios de certeza, legalidad y exhaustividad, dado que el voto electrónico para este tipo de elecciones no está contemplado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) ni en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe). Sin embargo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ratificó la decisión del INE, al ser la máxima autoridad nacional en materia administrativa electoral (TEPJF 2021), y se logró realizar el ejercicio vinculante con estas máquinas electrónicas.

4.4. VOTO EXTRATERRITORIAL EN LAS ELECCIONES DE 2022 (MODALIDAD REMOTA)

En 2022 el INE volvió a implementar el SIVEI para recolectar los votos desde el extranjero en la elección de las gubernaturas de los estados de Aguascalientes, Durango, Oaxaca y Tamaulipas. A partir de enero se realizaron los simulacros para verificar el correcto funcionamiento y la usabilidad del sistema. En total, se registraron 6343 ciudadanas y ciudadanos para votar desde el exterior, de los cuales participaron 1630; es decir el 25.7 %. De estos votos, 233 fueron de Aguascalientes, 294 de Durango, 532 de Oaxaca y 571 de Tamaulipas (INE 2022b).

4.5. ELECCIONES CON MÁQUINAS DE VOTACIÓN EN 2022 (MODALIDAD PRESENCIAL)

Ese mismo año se volvieron a instalar 100 casillas con urnas electrónicas, 50 en Aguascalientes y 50 en Tamaulipas, en ambas para la renovación de sus gubernaturas. En el caso de Aguascalientes, se usaron las máquinas de Jalisco, y se ubicaron en los distritos electorales 4, 6, 9, 14 y 15. En Tamaulipas, se usaron las casillas de Coahuila, instalándose en Nuevo Laredo, Reynosa, Río Bravo, Matamoros, Victoria, El Mante, Ciudad Madero y Tampico.

4.6. VOTO EXTRATERRITORIAL EN LA REVOCACIÓN DEL MANDATO 2022 (MODALIDAD REMOTA)

Una de las principales ventajas del voto electrónico es que no solo se puede emplear en procesos electorales para elegir a representantes populares,

sino también en mecanismos de participación ciudadana. En el ámbito federal mexicano, la Constitución Política contempla tres mecanismos de democracia directa: la consulta popular, la revocación del mandato y la iniciativa ciudadana.

La revocación del mandato es un mecanismo de democracia directa que permite a la ciudadanía decidir si un representante popular debe o no terminar de forma anticipada el ejercicio del cargo para el que le eligieron. En México, la revocación del mandato se incorporó en diciembre de 2019 por iniciativa del presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) y el primer ejercicio empleando este mecanismo resultó muy controversial porque su principal impulsor sería la persona a quien se buscaría revocar (HERNÁNDEZ TREJO 2022).

La jornada participativa se realizó el 10 de abril de 2022 y se dio la oportunidad a las y los mexicanos residentes en el extranjero de participar. Así, de las 17 809 personas ciudadanas que se registraron para votar, 8287 emitieron su opinión a través de voto electrónico, lo que representa el 46.53 %.

4.7. VOTO EXTRATERRITORIAL Y CON MÁQUINAS DE VOTACIÓN EN LAS ELECCIONES DE 2023 (AMBAS MODALIDADES)

En la elección de las gubernaturas de Coahuila y el Estado de México, realizadas el 4 de junio 2023, también se utilizó el SIVEI para que las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero pudieran votar. En ese contexto se tenía contemplado instalar 238 urnas electrónicas: 74 en Coahuila (todas de propiedad del OPLE de la entidad) y 164 en el Estado de México (64 propiedad de Jalisco y pertenecientes 100 del INE, en la versión 7.0). No obstante, en Coahuila no se instalaron las máquinas electrónicas, pues antes de la elección se detectó una inconsistencia en los códigos de votación para las y los representantes de partidos políticos. Esta inconsistencia habría permitido a dichos representantes de partido votar más de una vez, aunque su voto quedaría registrado una única vez en las urnas. A raíz de esto, el INE determinó que el voto se llevara a cabo únicamente de forma tradicional (HUMPHREY JORDAN 2023). Es importante resaltar que esta detección fue posible gracias a los simulacros realizados y que, a pesar de que la falla en los códigos pudo corregirse sin afectar la prueba vinculante en la entidad, el INE prefirió no comprometer la integridad de la elección en general.

5. BALANCE DEL USO DEL VOTO ELECTRÓNICO EN MÉXICO

Como se mencionó con anterioridad, las siete experiencias revisadas, con voto electrónico en sus modalidades presencial y remota, comparten tres características fundamentales. La primera es que todas las impulsó y organizó el INE. La segunda es que representan ejemplos significativos en su implementación, ya que sus resultados son vinculantes tanto por tipo de elecciones como por el número de dispositivos empleados. La tercera es que son prácticas consecutivas que representan un esfuerzo por parte de la autoridad electoral para generar conocimiento ciudadano sobre los esquemas de voto electrónico. Estos esquemas están diseñados a nivel federal con el objetivo de mejorar y modernizar los procesos electorales y participativos.

Además, el órgano electoral acertó en la implementación de la automatización del sufragio, pues fue gradual y bien planeada, con la organización de simulacros y auditorías para verificar el correcto funcionamiento de los sistemas. A lo largo de los últimos tres años, hemos visto un aceleramiento en su empleo que, en buena medida, se debe también al desarrollo e implementación del SIVEI y a la modernización de las urnas electrónicas. Este avance también coincide con la pandemia, que acercó más a la sociedad mexicana al uso de las tecnologías.

Otros aspectos que permiten observar los aciertos en la incorporación del voto electrónico en el ámbito federal mexicano implican examinar las ventajas de la tecnología en las diferentes etapas de los procesos electorales y participativos. Esto se evidencia en el conteo y escrutinio de los votos y, por ende, en la rapidez con la que se obtuvieron los resultados. Esto se demostró cuando se combinaron ambas modalidades en 2021 y se obtuvieron resultados más rápido a través del SIVEI que por la vía postal. Asimismo, es posible notar el perfeccionamiento de los dispositivos tecnológicos, en este caso en las urnas electrónicas del INE, de las cuales ya se tienen cinco modelos de dispositivos.

Aquí vale la pena diferenciar entre ambas modalidades de votación aplicadas durante la pandemia. Por un lado, el SIVEI se usa solamente en la elección de connacionales residentes en el extranjero y, en el ámbito federal, el uso de la tecnología está restringido a este tipo de votación. Por lo tanto, en el escenario del voto electrónico remoto, se ha observado una relación positiva, como en el

caso del voto extraterritorial en las elecciones de 2021, con más del 60 % del electorado registrado para votar en la lista nominal. Esto implica una mejora también en la participación general en comparación con la participación solo por vía postal.

La opción de votar por internet concedida a la ciudadanía en el extranjero reduce el costo (en tiempo y dinero) de desplazarse a una casilla de votación (que generalmente se instalan en los consulados), y permite hacerlo desde la comodidad de su hogar o cualquier ubicación. El objetivo principal de esta modalidad de voto es brindar certeza y seguridad para que el electorado confíe y la vea como una buena opción. Para ello, no cabe duda de que la continua aplicación que se le ha dado al SIVEI permitirá también detectar posibles fallas y perfeccionar lo que deba mejorarse en el sistema, de modo que se puedan garantizar mayores niveles de seguridad y confianza en la herramienta de voto.

Después de todo, no se debe perder de vista que, a pesar de que el voto postal se incorporó en la legislación mexicana para elección de la Presidencia de la República desde 2005, los niveles de inscripción en la lista nominal de personas residentes en el exterior fueron bajos en las elecciones presidenciales de 2006 y 2012 (CÓRDOVA VIANELLO 2016). Por ello se sumó la posibilidad de usar la tecnología a partir de 2014 y, luego de su primera aplicación de forma general en 2021, se ha mostrado como una opción viable.

En cuanto al voto electrónico presencial, el análisis resulta más complejo. Durante la pandemia, su uso se destinó a ejercicios vinculantes; sin embargo, se instalaron como máximo 238 urnas electrónicas para las elecciones de Coahuila y el Estado de México. Aunque cada ejercicio fue significativo, es importante tener en cuenta que esta cantidad de urnas sigue siendo baja en comparación con las que se necesitarían para una elección federal.

En México hay más de 97 000 000 de personas registradas en el padrón electoral. Para la última elección presidencial (2018) se instalaron 150 684 casillas de votación (INE 2021e). Si se llevara a cabo un ejercicio de prueba o vinculante con urnas electrónicas para este tipo de elección, sería necesario instalar al menos una máquina en cada una de las casillas. Pero en términos de infraestructura resulta todavía imposible hacer este ejercicio, pues el país cuenta con alrededor de 3000 urnas electrónicas con diferentes *softwares* (VALLEJO 2022), una cifra claramente insuficiente.

En cuanto a los costos, si el INE adquiriera el total de urnas electrónicas en su versión 7.0 requeridas para una elección presidencial, la inversión oscilaría entre \$2 700 000 y \$3 000 000 de pesos. Considerando que el INE destinó casi \$7 145 000 de pesos para la organización del proceso electoral federal de 2018 (INE 2017), lo que se tendría que designar para la adquisición de dichas máquinas de votación es casi la tercera parte de ese presupuesto; es decir, un gasto oneroso. A lo anterior habría que sumar los costos de almacenamiento y mantenimiento o actualización de los dispositivos.

Sin embargo, esa sería la inversión inicial y dichas urnas electrónicas podrían utilizarse para otros procesos electorales y participativos, lo cual compensaría el gasto en material electoral para cada proceso electoral y contribuiría también en términos de sustentabilidad al no tener que imprimir tantas boletas físicas. Esta ventaja podría sopesar el gasto que implicaría adoptar la votación electrónica presencial.

En suma, ambas modalidades del voto electrónico se están implementando con avances graduales por parte de la autoridad electoral nacional, lo cual resulta altamente recomendable. En ambas se busca el conocimiento y familiaridad del electorado con la tecnología y generar la confianza necesaria, previendo también los costos que implicaría el uso de urnas electrónicas en todo el país. En general, los aciertos superan a los desaciertos en la gestión electoral realizada por el INE sobre la votación electrónica, lo que sugiere una implementación exitosa. No obstante, esta implementación se ve frenada por la falta de una regulación adecuada en la legislación federal sobre su empleo en todo el territorio nacional. Queda por verse si las modificaciones particulares sobre voto electrónico resultarán apropiadas o no. En todo caso, sigue pendiente una regulación adecuada sobre la materia en la legislación federal.

6. REFLEXIONES FINALES

La pandemia ha sido un aliciente para incrementar el uso de la tecnología, ya que en México se ha acelerado significativamente desde 2020. También ha representado el escenario a través del cual se han efectuado experiencias diversas y significativas de voto electrónico en sus dos modalidades, ambas organizadas por la autoridad electoral nacional.

Comprobamos que, a pesar de que la incorporación del voto electrónico había sido lenta, la pandemia aceleró su uso. Esto contribuye a una implementación bien planeada, paulatina y posiblemente exitosa en el país. El uso creciente de la tecnología y un mayor empleo del voto electrónico trajo la posibilidad de que el tema sea discutido en el Congreso de la Unión, como parte de todo el entramado de la reforma electoral que finalmente se aprobó como el “Plan B”, aunque su ejecución se encuentra detenida hasta el momento en la SCJN. Si bien la automatización del sufragio no es el punto más discutido ni controversial, mucho menos el que más ocupa a las y los legisladores ni a la sociedad en su conjunto, lo cierto es que está en la agenda y tiene presencia en la vida política del país.

En México parece posible vislumbrar un escenario en el que es viable implementar la automatización de la votación en los procesos electorales y participativos, con tecnología confiable y una infraestructura tecnológica mínima pero adecuada, siguiendo los estándares internacionales. Si la autoridad electoral nacional continúa por el camino trazado en pro del uso de la tecnología en las elecciones y mecanismos participativos, se seguirá avanzando para que cada vez más ciudadanas y ciudadanos mexicanos conozcan la tecnología, se apropien de ella y confíen en su utilización, favoreciendo tal vez la misma confiabilidad hacia la institución electoral y en el propio sistema democrático.

De seguir avanzando como hasta ahora, aún hace falta un marco legal que respalde la incorporación del voto electrónico, sea a modo de prueba o con ejercicios vinculantes. Este marco permitiría dar claridad sobre la modalidad a implementar, las y los responsables de su uso y los requisitos mínimos de aplicación, pero también contribuirá a establecer instrumentos de control y sanciones en caso de fallas. Aún queda mucho por hacer.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Gil, Lilia, Ignacio Mier Velasco, y Graciela Sánchez Ortiz. 2022. *Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto, por el que se reforman, derogan y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral*. Sesión de la Cámara de Diputados – LXV Legislatura, 6 de diciembre de 2022. <https://bit.ly/42K7M4r>
- Álvarez, Ignacio, Alex Bravo, Gerardo de Icaza, Cristóbal Fernández, Yerutí Méndez, y Daniel Tovar. 2020. *Guía para organizar elecciones en tiempo de pandemia*. Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos. <https://bit.ly/3uSz5MO>
- BBC News Mundo. 2023. “La OMS declara el fin de la emergencia sanitaria global por la COVID-19 - BBC News Mundo”. *BBC News*, 5 de mayo de 2023. <https://bit.ly/3PhVEEI>
- Blockchain es. 2019. “Blockchain para votaciones”. *Blockchain es* (blog). 28 de octubre de 2019. <https://bit.ly/3XcPeZn>
- Busaniche, Beatriz, y Federico Heinz, eds. 2008. *Voto electrónico: los riesgos de una ilusión*. 1ra ed. Córdoba, Argentina: Fundación Vía Libre. <https://bit.ly/3CAdtat>
- Cantijoch Cunill, Marta. 2005. “El voto electrónico. ¿Un temor justificado?”. *Revista Textos de la CiberSociedad*, n.º 7.
- Carrera Barroso, José Antonio. 2022. “El voto de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero: balance y evaluación a 15 años de su implementación”. *Quid Iuris* 1 (53): 85-97.
- Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia). 2018. “Código de buenas prácticas en materia electoral. Directrices e informe explicativo”. Opinión 190/2002. Estrasburgo: Comisión Europea para la Democracia por el Derecho. <https://bit.ly/3PdS7Hy>
- Córdova Vianello, Lorenzo. 2016. “Prólogo”. En *Estudios electorales en perspectiva internacional comparada. El voto en el extranjero en 18 países de América Latina*, 7-11. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://bit.ly/468ZTsg>
- Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco. 2022. “Voto electrónico. Voto electrónico en el mundo”. Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi. 15 de julio de 2022. <https://bit.ly/448SmYL>

- Fundación Internacional para los Sistemas Electorales. 2013. “Internet Voting: Past, Present and Future”. International Foundation for Electoral Systems. 17 de julio de 2013. <https://bit.ly/42LlKTx>
- Hernández Trejo, Ninfa Elizabeth. 2022. “Mirada necesaria”. *Voz y Voto*, 2022.
- Humphrey Jordan, Carla. 2023. “Beneficio de un modelo único de urna electrónica”. *La Silla Rota*, 1 de junio de 2023, sec. Opinión. <https://bit.ly/46lt6JJ>
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. 2012. *Una introducción al voto electrónico*. Traducido por Ana Victoria Soto. Policy paper, diciembre 2011. Costa Rica: IDEA Internacional. <https://bit.ly/43XQFGM>
- . 2020. “Panorama global del impacto del COVID-19 en las elecciones”. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. <https://bit.ly/3Pl0fGm>
- Instituto Electoral de Coahuila. 2020. “Estadísticas Electorales 2020”. Instituto Electoral de Coahuila. 2020. <https://bit.ly/3PjIIXZ>
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco. 2011. “Manual de uso de la urna electrónica de cuarta generación. Proceso electoral local ordinario 2011-2012”. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco. <https://bit.ly/3NCifdK>
- Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. 2020. “Proceso Electoral 2019-2020”. Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. 2020. <https://bit.ly/3JlnjAG>
- Instituto Federal Electoral. 2013. “Informe sobre la realización de pruebas del prototipo de boleta electrónica”. Instituto Federal Electoral. <https://bit.ly/3NC74SH>
- Instituto Nacional Electoral. 2017. “Aprueba Consejo General ajuste a presupuesto del INE para 2018”. Central Electoral. 8 de diciembre de 2017. <https://bit.ly/3NBfnOz>
- . 2020. “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba el modelo de operación de la casilla con urna electrónica para los procesos electorales locales de Coahuila e Hidalgo 2019-2020”. Acuerdo INE/CG30/2020. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral. <https://bit.ly/3NdpGAC>
- . 2021a. “Protocolo de atención sanitaria y protección a la salud, para la operación de las casillas únicas el día de la Jornada Electoral 2020-2021”. Instituto Nacional Electoral. <https://bit.ly/3Xhheer>
- . 2021b. “Informe integral de la evaluación de la implementación del proyecto de voto electrónico durante los PE 2019-2020”. Instituto Nacional Electoral. 15 de enero de 2021. <https://bit.ly/3PmoOCD>

- . 2021c. “Manual del Sistema de Voto Electrónico por internet para las y los mexicanos residentes en el extranjero”. Instituto Nacional Electoral. <https://bit.ly/3Nyaw0m>
- . 2021d. “Más de 17 mil connacionales emitieron su voto desde el extranjero”. Central Electoral. 7 de junio de 2021. <https://bit.ly/3NysYGm>
- . 2021e. “Urna Electrónica”. Instituto Nacional Electoral. 2021. <https://bit.ly/3Xffrq9>
- . 2022a. “Evolución de la urna electrónica del INE”. Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, Instituto Nacional Electoral. <https://bit.ly/3CzAjix>
- . 2022b. “Cierra sistema de voto electrónico por internet para las y los mexicanos residentes en el extranjero”. Central Electoral. 5 de junio de 2022. <https://bit.ly/3JlW7lo>
- López Hernández, Adán Augusto. 2022. *Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto, por el que se reforman, derogan y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral*. Sesión de la Cámara de Diputados – LXV Legislatura, 28 de abril de 2022. <https://bit.ly/3NeSMG1>
- Monroy, Jorge. 2023. “INE presenta nueva urna electrónica 7.0 con valor de 18,000 a 20,000 pesos”. *El Economista*, 22 de febrero de 2023, sec. Política. <https://bit.ly/3NDng69>
- Nicol, Chris, ed. 2005. *Políticas TIC: Manual para principiantes*. Traducido por Enrique Góngora Padilla. Montevideo: Asociación para el Progreso de las Comunicaciones. <https://bit.ly/3pbD4Ua>
- Rodríguez Abitia, Guillermo. 2021. “Pandemia acelera 10 años el uso de tecnologías digitales”. *Boletín UNAM-DGCS*, 16 de mayo de 2021. <https://bit.ly/3N8Yg58>
- Secretaría de Gobernación. 2022. “Detalla secretario de Gobernación iniciativa para modificar seis leyes secundarias en materia electoral”. Gobierno de México. 7 de diciembre de 2022. <https://bit.ly/3PiMDLK>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2021. “El TEPJF avala uso de urnas electrónicas en Coahuila y Jalisco”. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 10 de marzo de 2021. <https://bit.ly/3NynXNZ>
- Tuesta Soldevilla, Fernando. 2007. “El voto electrónico”. En *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, compilado por Dieter Nohlen, Sonia Picado, y Daniel Zovatto, 952-74. Estocolmo: IDEA Internacional.

- Tula, María Inés. 2005. “Las nuevas tecnologías en los procesos electorales. Perspectivas y comentarios sobre la adopción del voto electrónico en la Argentina”. En *Voto Electrónico: entre votos y máquinas, las nuevas tecnologías en los procesos electorales*, editado por María Inés Tula, 15-39. Buenos Aires: Ariel.
- Vallejo, Guadalupe. 2022. “Urnas electrónicas: ¿La opción del INE en el futuro para votar en México?” *Expansión política*, 8 de junio de 2022, sec. Elecciones. <https://bit.ly/3NBMJg6>
- Zafra, José Luis. 2021. “¿Votar desde el sofá? La pandemia puede ser una oportunidad de oro para el sufragio por internet”. *Agencia SINC*. 29 de abril de 2021. <https://bit.ly/4485YUa>
- Zerega, Georgina. 2023. “El Senado aprueba el ‘plan B’ de la reforma electoral de López Obrador”. *El País México*, 23 de febrero de 2023, sec. México. <https://bit.ly/3Nhn1fk>

Conflictos de interés:

La autora declara no tener algún conflicto de interés.

Contribuciones de las autoras y/o los autores:

NINFA ELIZABETH HERNÁNDEZ TREJO: conceptualización, investigación, diseño de metodología, redacción (borrador original), redacción (revisión y edición).

Autora para correspondencia:

NINFA ELIZABETH HERNÁNDEZ TREJO

<ninfahernandez@politicamex.unam.mx>

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]

NINFA ELIZABETH HERNÁNDEZ TREJO

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales, con especialidad en Ciencia Política del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Es profesora tanto de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM como de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Además, es candidata a investigadora nacional del Sistema Nacional de Investigadores y miembro de la Red de Politólogas #NoSinMujeres. Sus líneas de investigación incluyen: innovación democrática, participación ciudadana, voto electrónico, democracia electrónica y violencia política contra las mujeres en razón de género.



El contagio electoral durante la pandemia de COVID-19. Elecciones subnacionales de 2020 en Uruguay

JOSÉ RAÚL RODRÍGUEZ
<joseraul.rodriguez.pinho@gmail.com>
Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Montevideo, Uruguay
ORCID: 0009-0002-1745-161X

SALVADOR ANTONIO CARDARELLO IGLESIAS
<salvador.cardarello@cienciasociales.edu.uy>
Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Montevideo, Uruguay
ORCID: 0000-0003-2355-9993

[Resumen] Este trabajo describe los principales desafíos que implicó la organización de las elecciones departamentales y municipales de 2020 en Uruguay en medio de la emergencia sanitaria de la COVID-19. Se analizan las restricciones y los riesgos que el contexto impuso sobre la organización de las elecciones. En particular, se estudian los efectos de la postergación de las elecciones sobre la competencia electoral enfocados en tres dimensiones: (i) la coordinación y el diseño de la oferta electoral, (ii) la incidencia del gobierno nacional sobre las campañas electorales, y (iii) el efecto sobre la chance de las y los contendientes en contextos competitivos. En concreto, se observa que la postergación (a) potenció la incidencia del gobierno nacional sobre las campañas electorales departamentales; (b) ofreció mayores posibilidades de coordinación entre los partidos de la coalición de gobierno, a la vez que limitó los márgenes de acción de la oposición en los departamentos y municipios del interior del país; y (c) favoreció las posibilidades de las candidaturas desafiantes.

[Palabras clave] Elecciones subnacionales 2020, competencia, emergencia sanitaria, coordinación y oferta electoral, influencia gubernamental, Uruguay.

[Title] Electoral contagion under the COVID-2019 pandemic. The 2020 subnational elections in Uruguay

[Abstract] This article describes the main challenges involved in organizing the 2020 departmental and municipal elections in Uruguay amidst the COVID-19 health crisis, and analyzes the restrictions and risks imposed by this context. Specifically, this article examines the effects that postponing the elections had on electoral competition, focusing on three dimensions: (i) coordination and design of the electoral offer, (ii) the influence of the national government on electoral campaigns, and (iii) the effect on the chances of candidates in competitive contexts. Specifically, we observed that the postponement (a) increased the influence of the national government on departmental campaigns; (b) provided greater

room for coordination among parties in the governing coalition, while limiting the scope of action for the opposition in departments and municipalities; and (c) favored the opportunities for challenging candidates.

[Keywords] 2020 subnational elections, competition, health crisis, coordination and electoral offer, government influence, Uruguay.

[Recibido] 29/03/23 y [Aceptado] 09/06/23

RODRÍGUEZ, José Raúl y Salvador Antonio CARDARELLO IGLESIAS. 2023. “El contagio electoral durante la pandemia de Covid-19. Elecciones subnacionales de 2020 en Uruguay”. *Elecciones* (enero-junio), 22(25): 213-252. DOI: 10.53557/elecciones.2023.v22n25.07

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo describe los principales desafíos que se afrontaron en la organización de las elecciones departamentales y municipales en Uruguay, previstas inicialmente para mayo de 2020, y que, debido a la emergencia sanitaria debieron postergarse hasta setiembre del mismo año. Además de la pandemia, estas elecciones estuvieron marcadas por la alternancia producida en el gobierno nacional en las elecciones nacionales de noviembre de 2019, en las que el Partido Nacional (PN) desplazó al Frente Amplio (FA) luego de quince años de gobierno de izquierda. Como consecuencia fue elegido presidente Lacalle Pou, quien formó una coalición electoral de partidos de centro-derecha llamada “Coalición Multicolor” (CM), integrada por el partido ganador (PN) y sus socios: Partido Colorado (PC), Cabildo Abierto (CA), Partido Independiente (PI) y Partido de la Gente (PdlG). Este grupo se convirtió en la coalición gobernante a partir del 1 de marzo de 2020. La configuración del sistema de partidos uruguayo emergente tras el ciclo 2019 confirmó su carácter fuertemente institucionalizado, en la medida en que los cambios producidos fueron adaptativos, paulatinos y estables (NOCETTO *ET AL.* 2020, 512; BUQUET Y PIÑEIRO 2014).

El gobierno entrante debió decretar, apenas trece días después de haber asumido, la emergencia sanitaria a causa de la COVID-19. El calendario electoral preveía la realización de elecciones de autoridades de los 19 gobiernos departamentales (intendentes y ediles) y los 125 municipios (alcaldes y concejales) en mayo de 2020. No obstante, debido a la emergencia sanitaria, las elecciones debieron postergarse hasta setiembre.

En este trabajo buscamos desentrañar cómo operó la postergación de la elección departamental y municipal —en un contexto de alternancia en el gobierno— sobre la competencia electoral subnacional. El análisis se enfoca en tres variables relevantes: (a) la coordinación y el diseño de la oferta electoral, (b) la incidencia del gobierno nacional sobre las campañas electorales, y (c) la incidencia sobre la chance de las y los contendientes en contextos competitivos.

¿Qué efectos produjo la postergación de las elecciones en el contexto de la alternancia del gobierno nacional sobre la dinámica de la competencia electoral subnacional? A través de un estudio de caso se busca responder a esta interrogante, en el marco de un diseño descriptivo orientado a identificar posibles causas que pueden ser de utilidad para futuras investigaciones.

En la segunda sección, se presenta un marco de referencia conceptual que aborda la peculiaridad del contexto de pandemia en las democracias latinoamericanas y cómo ello repercute en la competencia electoral. En tercer lugar, se proporciona un breve marco metodológico con las variables, indicadores y fuentes utilizadas. En cuarto lugar, se repasan las principales decisiones tomadas por el sistema político y la Corte Electoral para la organización de la elección. En quinto lugar, se analizan los efectos de la postergación de la elección sobre las variables de la competencia electoral subnacional. Finalmente, se ofrecen algunas reflexiones a modo de conclusión que pueden ser útiles para futuras elecciones en contextos similares.

2. ELECCIONES Y DEMOCRACIA EN TIEMPOS DE PANDEMIA

La pandemia ocurrió en medio de un proceso de fatiga democrática (ALCÁNTARA SÁEZ 2022). En Latinoamérica esto se manifestó en sucesivas crisis políticas e institucionales en varios países. Estas crisis ocasionaron en algunos casos la interrupción del gobierno (PÉREZ-LIÑÁN 2008) mediante *impeachment* (Paraguay 2012, Brasil 2016, Perú 2022) y en general estuvieron acompañadas por fuertes movilizaciones y descontento social. En ese contexto, se produjeron diversas manifestaciones que reclamaban mayor equidad en la distribución de los ingresos y una mejor calidad de los servicios públicos.

Esta fatiga democrática implicó no solo un debilitamiento de los mecanismos tradicionales de representación política, sino también un problema de legitimidad del régimen democrático: tanto el nivel de apoyo como la satisfacción con la democracia han descendido en la región en la última década (LUPU ET AL. 2021). Incluso en países que se destacaban por su mejor posicionamiento en términos comparativos —como Uruguay, Chile y Costa Rica— han visto decaer los índices de predisposición favorables a la democracia a nivel de la opinión pública (ALCÁNTARA SÁEZ 2022; VAIRO Y RODRÍGUEZ 2017). Este desencanto y debilitamiento de la representación ha tenido expresiones paradigmáticas, como los rechazos a los plebiscitos en Colombia (2016) y Chile (2022); en ambos casos, esto muestra la notoria discordancia entre los acuerdos políticos de las élites y las preferencias ciudadanas.¹

1 En Colombia se trata del plebiscito para ratificar los acuerdos de paz llevados a cabo por el entonces presidente Santos, el cual tuvo un resultado negativo. Además del rechazo, la nota distintiva fue la elevada abstención, que superó el 60 %. En el caso chileno se refiere a la reforma constitucional elaborada por la Asamblea Constituyente elegida un año antes y cuya propuesta fue rechazada por la ciudadanía.

En este marco, y como respuesta institucionalizada, durante la última década se han producido alternancias de partidos y coaliciones de gobierno en muchos países latinoamericanos. En algunos casos estas alternancias pusieron fin a procesos de mediano plazo, como en Uruguay en 2019; en otros casos, devolvieron el poder a los partidos que gobernaron anteriormente, como en Argentina 2019, Chile 2022 o Brasil 2022. Si bien estos procesos de alternancia demuestran que las elecciones funcionan como principal instrumento de canalización de conflictos e intermediación política, los sistemas políticos de cada país no están exentos de problemas. No solo se ha observado que los gobiernos no siempre lograron brindar respuestas satisfactorias, sino que en ocasiones han facilitado tanto la judicialización de la política como el avance de la corrupción.²

Toda esta tensión política y social es canalizada y amplificadas a través de las redes sociales. Los líderes políticos fijan agenda en Twitter y se conectan directamente con la ciudadanía, prescindiendo de las estructuras partidarias y aumentando el nivel de personalización de la política. Esto ocurre en medio de un cambio de época (SUBIRATS 2012) caracterizado por la revolución de las tecnologías de la información, en el cual las redes sociales cumplen un papel determinante.

Es en medio de esta compleja combinación de procesos políticos y sociales que irrumpe la pandemia de la COVID-19. Este nuevo contexto exigió restricciones y limitaciones de derechos como la libertad de reunión, aún en aquellos países que adoptaron medidas más parsimoniosas, como fue el caso de Uruguay. Además de los aspectos que coartan la libre movilidad de las personas, Alcántara Sáez (2022) identifica una serie de restricciones políticas e institucionales que la pandemia tuvo sobre el régimen político: (a) la concentración de poderes en el Ejecutivo; (b) la reducción de derechos; (c) una mayor relevancia en el papel del Estado, que evidenció la fragilidad de las capacidades estatales en varios de los países; (d) la revalorización de la agenda nacional versus la agenda global; (e) el aumento de la polarización entre gobierno y oposición en torno a las medidas adoptadas; (f) “la expansión de la psicopolítica como consecuencia de los confinamientos, la penuria y el incremento de la desigualdad”; (g) una situación de descontrol creciente en la opinión pública; y (h) la corrupción asociada al mismo combate de la pandemia (ALCÁNTARA SÁEZ 2022, 39).

2 Alcántara Sáez (2022) menciona el caso de Odebrecht como ejemplo de expansión de la corrupción en la región, más allá de los casos nacionales.

En este escenario, la coincidencia de elecciones y pandemia genera tensiones en el régimen político para responder de manera eficaz a una situación de crisis sanitaria, económica y social que demanda acciones globales, nacionales y locales. En este marco, el principal desafío de los organismos electorales consiste en organizar elecciones limpias y libres, con niveles de participación satisfactorios para otorgar la legitimidad necesaria.

El efecto de la pandemia sobre la participación ha sido estudiado en diversos contextos y países donde se produjeron elecciones. En la mayoría de los casos el dilema se ha centrado en la necesidad de mitigar el riesgo de la propagación de la enfermedad, a la vez que reducir el temor de la población al contagio, para minimizar la abstención y favorecer la participación (CORVETTO SALINAS 2021, ANDREIS Y LIZAMA 2021). Además del estudio de la participación electoral, es relevante aproximarse a la medida en que otros factores críticos del contexto pueden interferir en la competencia electoral y afectar los propios resultados de la elección. Aunque el nivel de participación electoral puede asociarse con las preferencias del electorado, también existen otros factores como el papel de los medios, los grupos de interés o la propia influencia del gobierno y de la oposición en el transcurso de una campaña electoral. En este sentido es posible suponer que los oficialismos asumieron los costos políticos de la crisis, en la medida en que fueron “forzados a adoptar medidas tan drásticas como anti-páticas”. Este aspecto ha sido señalado tanto para América Latina como para Estados Unidos (IAZZETTA 2022, 15).

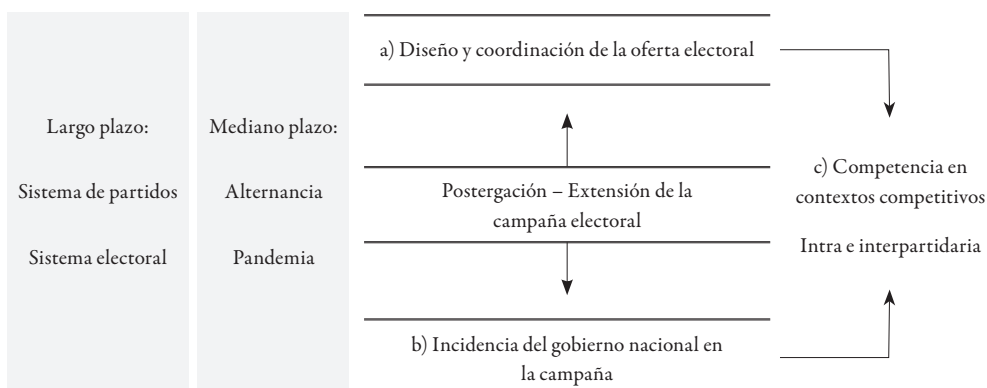
Además de los efectos sobre la participación, se ha observado la incidencia del contexto de pandemia sobre el aumento de opciones xenófobas o radicales (VEGA MACÍAS 2021), el aumento del oportunismo político en la distribución de recursos desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales (LIVERT *ET AL.* 2022) y los efectos sobre los grupos vulnerables y la brecha de género, incluida la participación política (MUÑOZ-POGOSSIAN 2021). No obstante, ha habido una menor cantidad de estudios sobre los cambios producidos en el calendario electoral y sus efectos sobre la competencia y los resultados electorales. Este caso de estudio busca ser una contribución en este sentido.

3. MARCO METODOLÓGICO

Para describir cómo operó la postergación de la elección subnacional sobre la competencia electoral y sus resultados, se consideran tres dimensiones de análisis: (a) la coordinación y el diseño de la oferta electoral, (b) la incidencia del gobierno nacional sobre las campañas electorales, y (c) el efecto sobre la chance de los contendientes en contextos competitivos (Ver Gráfico 1).

GRÁFICO 1

Modelo de conceptualización de la competencia electoral subnacional



Fuente: Elaboración propia

Para la descripción de la primera dimensión, se contabilizan las listas de candidaturas por partidos tanto al nivel departamental (intendencia y ediles) como al concejo municipal. Asimismo, se señalan los departamentos y casos en los que se formaron alianzas estratégicas entre partidos para participar en las elecciones. Las fuentes utilizadas en esta primera dimensión son datos extraídos de la Corte Electoral y sistematizados por la Unidad de Métodos y Acceso a Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (UMAD).

Para la descripción de la incidencia del gobierno nacional sobre las campañas electorales, el análisis se centra en la elección departamental. Para ello se analizan diversas fuentes bibliográficas y en prensa, así como datos de opinión pública de las distintas encuestadoras sistematizadas por la UMAD.

Finalmente, para describir la competencia en contextos competitivos, el estudio se centró en la escala departamental y se tomaron como fuentes los datos e informes de encuestas, así como también los capítulos del libro “Radio-grafía del territorio uruguayo. Elecciones departamentales y municipales 2020” (CARDARELLO Y FREIGEDO 2021). Se considera tanto la competencia electoral entre partidos (interpartidaria) como la competencia interna entre candidatos de un mismo partido (intrapartidaria).

4. EL RETO DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES SUBNACIONALES EN URUGUAY DURANTE LA PANDEMIA

4.1. APUNTES SOBRE EL SISTEMA ELECTORAL SUBNACIONAL

Una de las principales críticas que ha merecido el calendario electoral uruguayo es su excesiva duración, que abarca prácticamente un año, de junio a mayo del siguiente año (Ver Tabla 1). Ello genera pérdidas de tiempo fértil para gobernar, además de cierto desgaste en la ciudadanía y elevados costos económicos de campaña. La postergación de la elección a causa de la pandemia, aunque puso la campaña en *stand by*, en los hechos amplió todavía más el ciclo, añadiéndole casi cinco meses.

TABLA 1

Descripción del calendario electoral vigente en Uruguay

Fecha	Junio	Último domingo de octubre	Último domingo de noviembre	Segundo domingo de mayo
Tipo de elección	Elecciones internas o primarias	Elecciones presidenciales y parlamentarias	Balotaje presidencial	Elecciones departamentales y municipales
Cargos que se eligen	Candidaturas presidenciales, convenciones nacionales, convenciones departamentales (designan a las candidaturas para intendencia)	Presidente y Parlamento: Cámara de Senadores. 30 integrantes más el vicepresidente y Cámara de Representantes 99 miembros	Presidente y vicepresidente	Intendencias, Juntas Departamentales y Concejos Municipales



→				
Voto obligatorio	No	Sí	Sí	Sí
Mayoría exigida	50 % para candidatura presidencial o 40 % más 10 puntos de diferencia respecto al segundo puesto	Mayoría absoluta (MA) para presidente. Representación proporcional para los cargos legislativos	Mayoría	Mayoría Simple (MS) para intendencia Mayoría automática para la Juntas Departamentales Representación proporcional para los Concejos Municipales

Fuente: Elaboración propia

La elección para intendencia se define por: (i) fórmula de mayoría relativa; (ii) el sistema de doble voto simultáneo (DVS),³ en el que cada partido puede presentar hasta tres candidaturas a intendencia; (iii) la posibilidad de reelección inmediata de las y los intendentes por una vez, y de reelección mediata luego de un interregno. Resulta electo intendente/a la candidatura más votada del partido más votado.

El órgano legislativo, la Junta Departamental (JD), se elige por representación proporcional (RP), pero asegurando la mayoría del cuerpo (16 de 31) para el partido ganador, aunque este hubiese obtenido una mayoría relativa. Este sistema se conoce como mayoría automática, puesto que opera solo cuando el partido ganador no obtiene la mayoría en la asignación proporcional de bancas (MORAES 1997). Cada partido puede ofrecer una amplia oferta de candidaturas a la JD mediante el sistema de múltiple voto simultáneo (MVS). Es decir, el electorado debe elegir una lista de candidaturas (cerrada y bloqueada) dentro de un sublema asociado a una candidatura a intendencia, todo dentro del mismo partido y en una sola hoja de votación.

Por su parte, la autoridad local es el Concejo Municipal y se elige por representación proporcional, utilizando el MVS. A diferencia de las intendencias, no existen restricciones en cuanto al número de candidaturas a la alcaldía que puede presentar cada partido. La candidatura más votada del partido más votado resulta electa para la alcaldía, que es quien integra y preside el concejo⁴ (Ver Tabla 2).

3 Este singular mecanismo del sistema electoral uruguayo permite que se desarrolle una competencia intrapartidaria simultánea con la interpartidaria (BUQUET 2003).

4 Para un mayor detalle del sistema electoral municipal ver Cardarello (2012).

TABLA 2

Componentes del Sistema Electoral subnacional en Uruguay

Componentes	Intendencia	Junta Departamental	Concejo Municipal
Voto	Voto conjunto en una única HV	Voto conjunto en una única HV	Voto conjunto en una única HV
Circunscripción	Única departamental	Única departamental	Única municipal
Tipo de elección	Elección directa	Elección directa	Elección directa
Cargo	Unipersonal	Plurinominal, 31 ediles	Plurinominal, cinco concejales
Período	Cinco años	Cinco años	Cinco años
Forma de candidatura	Lista cerrada y bloqueada	Lista cerrada y bloqueada	Lista cerrada y bloqueada
Fórmula	MS	MA y RP (D'Hondt)	RP (D'Hondt)
DVS	DVS	MVS	MVS
Reelección	Inmediata y mediata	Inmediata indefinida	Una inmediata para alcaldía e indefinida para concejales.
Suplentes	4 suplentes	El triple número de suplentes; preferencial, respectivo, ordinal y mixto.	El triple número de suplentes; preferencial, respectivo, ordinal y mixto.

Fuente: Elaboración propia

Nota: HV: hoja de votación, MS: mayoría simple, MA: mayoría absoluta, RP: representación proporcional, DVS: doble voto simultáneo, MVS: múltiple voto simultáneo.

4.2. FASES DE LA PANDEMIA Y REGLAMENTACIÓN DE LA POSTERGACIÓN DE LA ELECCIÓN

Cuando se declaró la emergencia sanitaria en Uruguay el 13 de marzo de 2020, rápidamente se fue forjando la idea de la postergación de las elecciones subnacionales, lo que finalmente ocurrió como consecuencia de la Ley n.º 19.875, promulgada el 8 de abril de 2020.⁵

⁵ Uruguay. Ley n.º 19.875, prórroga de fecha para la celebración de las elecciones departamentales y municipales, 8 de abril de 2020. <https://bit.ly/460fZEK>

La ley reconocía que, debido a la emergencia sanitaria en curso, no estaban dadas las garantías para llevar a cabo las elecciones sin alterar derechos fundamentales (artículo 1), y por lo tanto, facultaba a la Corte Electoral a prorrogar el acto electoral no más allá del 4 de octubre (artículo 2). Como reza en la exposición de motivos, además del derecho a la salud y “el deber que tienen todos los habitantes de cuidar su salud” estaba en juego también “el derecho fundamental [...] del ciudadano a ser elector y elegible en las elecciones departamentales y municipales, es decir, el derecho a la certeza de la celebración de elecciones libres, en la que los ciudadanos puedan ser electores y elegibles”.⁶ Al mismo tiempo la ley exigía que la fecha de la elección debería fijarse a los 15 días como máximo luego de promulgada la ley, y se respetaría el padrón electoral vigente al momento de la fecha original (artículo 2). De igual manera, la ley buscó otorgar previsibilidad y blindar el acto eleccionario acotando el marco de discrecionalidad que pudiera tener la Corte Electoral como organizadora y rectora de la elección.

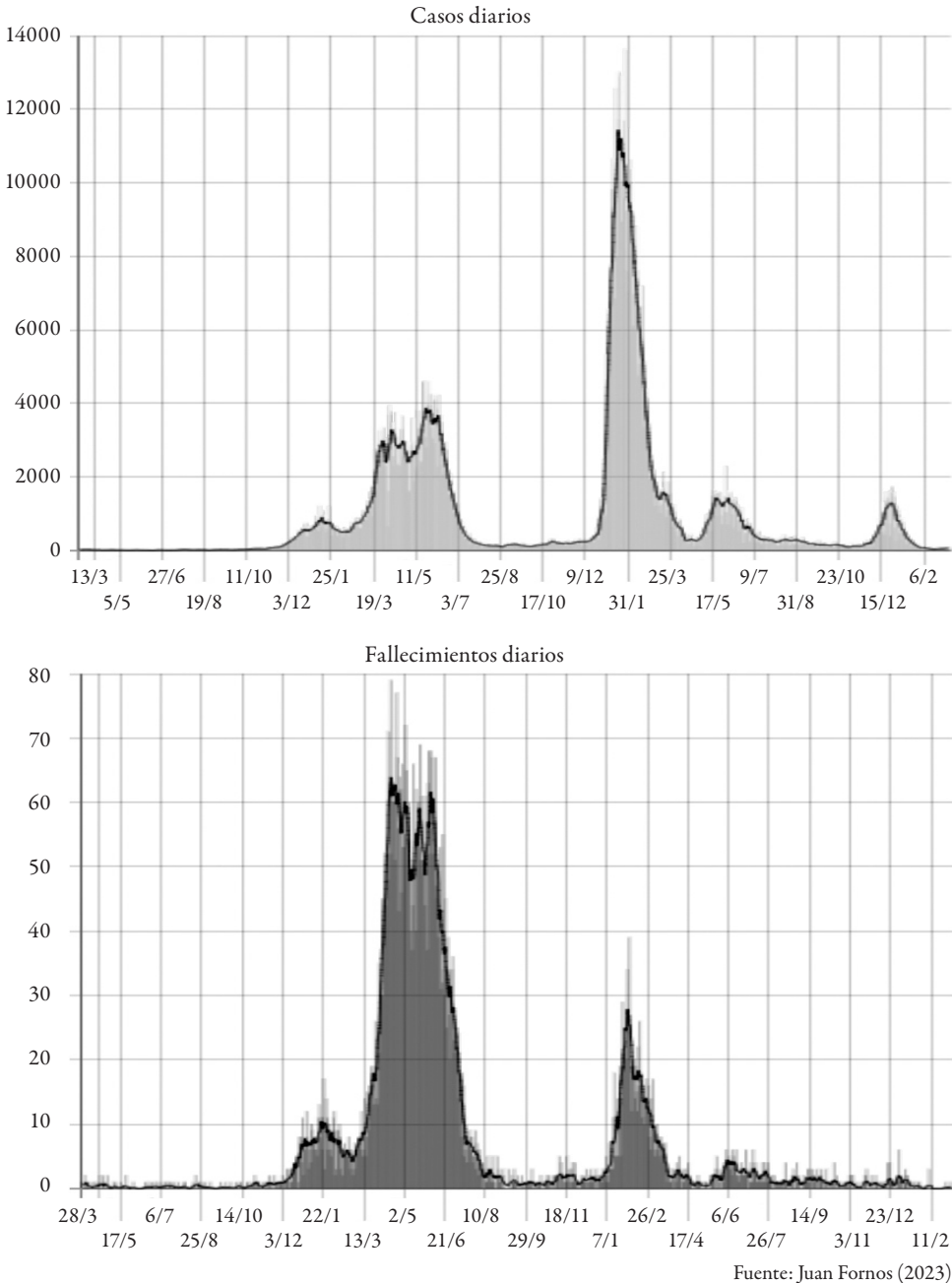
Pero además de la postergación y la fijación de una nueva fecha, en la ley también se tuvo que prever el régimen de transiciones de autoridades entre mandatos de gobierno (artículos 3 y 4), en la medida en que las autoridades departamentales y municipales en ejercicio debían permanecer en sus cargos hasta la asunción de las nuevas autoridades. Esto suscitó diversas actuaciones de la Corte Electoral relativas a la interpretación y alcance de la norma en función de algunas suplencias, principalmente a nivel de los concejos municipales.

El principal desafío consistía en adaptarse a la situación imperante y salvaguardar las exigencias que establecía el decreto de emergencia sanitaria, que prohibía las aglomeraciones y concentraciones de personas para evitar el contagio y la propagación de la enfermedad. Aunque el gobierno adoptó una estrategia que denominó “libertad responsable” por oposición al confinamiento obligatorio, tanto las recomendaciones científicas como las medidas del gobierno tendieron a disuadir y evitar las concentraciones de público, aun en espacios abiertos. Claramente, esta era una limitante para realizar las elecciones en condiciones que garantizaran la libertad del sufragio y una participación electoral acorde a las tradiciones del país.

6 “Elecciones departamentales y municipales. Se faculta a la Corte Electoral su prórroga, en este caso y por única vez”. Carpeta n.º 124 de 2020, Repartido n.º 34, abril de 2020. Montevideo: Cámara de Senadores, 10 de abril de 2020.

GRÁFICO 2

Contagios y fallecimientos diarios reportados por Covid-19 en Uruguay
(de marzo 2020 a febrero 2023)



Fuente: Juan Fornos (2023)

Como se puede apreciar en el Gráfico 2, Uruguay atravesó el primer año de la pandemia con una situación controlada, tanto en términos de contagios diarios como de personas fallecidas. A partir de noviembre de 2020, la situación empezó a escalar, hasta llegar a los 4000 casos diarios en el invierno de 2021, en lo que se considera la primera ola. Esta situación generó un pico que alcanzó hasta 70 fallecimientos diarios entre mayo y julio de 2021, siendo este el momento más crítico de la pandemia en el país. Esto comenzó a menguar a raíz de la vacunación iniciada en febrero de 2021 con la primera dosis, que empezó a surtir efectos a partir de julio/agosto de ese año. Sin embargo, durante las fiestas de finales de año y en plena temporada turística 2021/2022 se produjo la segunda ola de contagios debido a un notorio aumento en la movilidad. La incidencia sobre los niveles de fallecimiento fue menor que en la primera ola a causa de una mayor incidencia de la vacunación (GIL 2021). A partir de entonces la situación se fue “normalizando” hasta llegar a la situación actual.

Nótese que las elecciones se llevaron a cabo en la primera etapa de la pandemia, cuando la situación estaba lejos de ser acuciante. De todos modos, existía la preocupación sobre el impacto que podría tener la elección en términos de contagios y propagación de la enfermedad como consecuencia de las aglomeraciones y movilizaciones que el acto electoral iba a ocasionar. Aun en un contexto de relativa estabilidad y calma esta preocupación estaba justificada, sobre todo si se compara con lo que vino después, cuando se produjeron focos de contagios en ciudades y departamentos del interior del país, principalmente en los territorios de frontera abierta con Brasil. Esto llevó a la movilización de recursos en apoyo a los territorios más vulnerables. En este marco, resultó muy importante el papel que jugaron los gobiernos departamentales y municipales, en coordinación con las autoridades sanitarias y los comités de emergencias. Fue una etapa de gran sensibilización y movilización de recursos institucionales y políticos en el territorio, en la que el gobierno nacional recientemente instalado pudo desplegar toda su capacidad de comunicación en el marco del combate contra la crisis.⁷

En este contexto, la Corte Electoral debió organizar y reglamentar la postergación del acto electoral, para lo cual tomó un conjunto de decisiones a través de circulares y otros instrumentos administrativos. A continuación, se detallan cronológicamente las principales resoluciones:

7 Para mayor información vea los documentos elaborados por el Grupo Asesor Científico Honorario (GACH) en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19, disponibles <https://bit.ly/42ywrZQ>

- 1) Circular n.º 10853 del 17 de abril de 2020: Prorroga “en este caso y por única vez la fecha para la realización de las elecciones departamentales y municipales previstas originalmente para el 10 de mayo de 2020”.⁸
- 2) Circular n.º 10854 del 22 de abril: Resuelve prorrogar la celebración de las elecciones departamentales y municipales “previstas en el artículo 77 numeral 9 de la Constitución de la República, para el domingo 27 de septiembre de 2020”. Debido a esta prórroga fue necesario ajustar el calendario electoral de las elecciones departamentales y municipales oportunamente aprobado y comunicado por circular n.º 10703 de 16 de diciembre de 2019. Ello incluyó, entre otros aspectos, posponer los plazos para el registro e inscripción de las listas y hojas de votación.⁹
- 3) Circular n.º 10857 del 22 de abril: Aprueba el Reglamento para las elecciones departamentales del 27 de septiembre de 2020. En este aspecto la misma no difería de la establecida para anteriores comicios, ya que no modificó en esencia aspectos organizativos de la elección como la conformación de las comisiones receptoras de votos, el trabajo de la Corte Electoral y las Juntas Electorales departamentales o la presencia de las y los delegados partidarios, entre otros.¹⁰
- 4) Circular n.º 10975 del 31 de julio: Establece un protocolo sanitario para los escrutinios departamentales. Asimismo, comunica las medidas propuestas por el equipo de trabajo designado en relación con la implementación de protocolos sanitarios. La circular preveía, además de medidas generales de carácter organizativo, medidas de higiene en el lugar de trabajo. Por último, establece un “protocolo sanitario aplicable a funcionarios y miembros de las juntas electorales” y se determinaba el “protocolo para delegados partidarios”.¹¹

8 Circular n.º 10853. Montevideo: Corte Electoral, 17 de abril de 2020. <https://bit.ly/3J3wjKT>

9 "Calendario electoral Elecciones Departamentales y Municipales 2020". Circular n.º 10854. Montevideo: Corte Electoral, 22 de abril de 2020. <https://bit.ly/3Cp1MDG>

10 "Reglamento para las Elecciones Municipales que se realizarán el próximo 27 de setiembre de 2020". Circular n.º 10857. Montevideo: Corte Electoral, 22 de abril de 2020. <https://bit.ly/3qEvXnH>

11 "Protocolo Sanitario para los Escrutinios Departamentales". Circular n.º 10854. Montevideo: Corte Electoral, 22 de abril de 2020. <https://bit.ly/3WYrcRT>

En resumen, la reglamentación de la elección tuvo como aspecto más relevante la postergación del acto eleccionario y la inclusión de medidas sanitarias de prevención y mitigación del riesgo en el contexto de la pandemia. Por lo demás, no alteró ninguno de los aspectos sustantivos de la elección.

5. ANÁLISIS DEL CASO: EFECTOS DE LA POSTERGACIÓN DE LA ELECCIÓN SOBRE LA COMPETENCIA ELECTORAL

5.1. EFECTOS SOBRE EL DISEÑO Y LA COORDINACIÓN DE LA OFERTA ELECTORAL

En estas elecciones, los partidos utilizaron el DVS en casi todos los departamentos tanto para los cargos ejecutivos y legislativos a nivel departamental como para la elección de las autoridades municipales. Sin embargo, la experiencia demuestra que las candidaturas múltiples no garantizan el éxito, pues el uso del DVS debe combinarse con una buena selección de postulantes (LAURNAGA Y GUERRINI 1994). Además, la posibilidad de ampliar la oferta conlleva el riesgo de la competencia interna, en la que un partido con una disputa fratricida entre sus candidatos puede ver perjudicada su suerte en la elección.

Cuando observamos el número de candidaturas en el 2020, se aprecia una tendencia creciente desde 2000 a la fecha (Ver Tabla 3). Esto quiere decir que, aun habiendo mayor tiempo para coordinar debido a la postergación de la elección, ello no redundó en una disminución de la oferta de candidaturas derivada de posibles alianzas entre distintos partidos.

TABLA 3

Candidaturas a intendencia por departamento (2000-2020)

Departamentos	2000	2005	2010	2015	2020
Montevideo	5	7	7	12	6
Canelones	5	9	7	9	8
Maldonado	7	9	10	10	11
Rocha	6	6	7	8	10
Treinta y Tres	6	5	9	7	9
Cerro Largo	7	6	7	8	4
Rivera	6	7	10	11	10
Artigas	5	6	8	7	9
Salto	6	8	10	9	9
Paysandú	6	9	8	9	10
Río Negro	5	7	7	8	7
Soriano	6	9	10	7	12
Colonia	4	7	9	7	8
San José	6	6	7	5	9
Flores	6	6	7	7	9
Florida	6	6	8	7	10
Durazno	6	7	8	9	11
Lavalleja	6	7	7	8	11
Tacuarembó	6	5	7	8	8
Total	110	132	153	156	171

Fuente: Elaboración propia con base en Schmidt *et al.* (2020) y Corte Electoral (s. f.)

La oferta de candidaturas en los tres principales partidos tiende a replicar, en cada departamento, la estructura de los sectores nacionales (Ver Tabla 4). En el FA se habilitó el DVS por segunda vez en Montevideo, así como en

los demás departamentos, con la excepción de Cerro Largo, Canelones y Río Negro. En el primer caso, no tenía posibilidades reales de ganar y en los dos restantes se optó por que compitiera solamente la candidatura que iba por la reelección (*incumbent*), ambas con posibilidades ciertas de ganar.

En el Partido Nacional (PN) y el Partido Colorado (PC), prácticamente no hubo restricciones en cuanto a la cantidad de candidaturas a la intendencia. El PN presentó candidatura única en Flores y Durazno, donde contaba con *incumbents*. El PC hizo lo propio en Canelones y Cerro Largo, donde no tenía posibilidades realistas de ganar la intendencia.

En este punto, es importante mencionar la estrategia que siguió CA a la hora de definir su oferta electoral. Si bien presentó candidaturas en once departamentos, en otros tuvo una fuerte coordinación electoral con el PN, lo que lo llevó a presentar candidaturas a la intendencia dentro del lema PN en Rocha, Salto y Colonia, y listas a la JD en otros como Treinta y Tres, Cerro Largo y Paysandú.

Particular destaque merece el caso de Montevideo, en el que los partidos de la Coalición Multicolor (CM) coordinaron y se presentaron bajo el lema PI, y con la candidatura única de Laura Raffo (PN). Esta experiencia de comparecer bajo el mismo lema partidario tenía como antecedente la elección de 2015, cuando PN y PC compitieron bajo el lema Partido de la Concertación; a diferencia de 2020, en aquella ocasión habían presentado tres candidaturas a la intendencia (CARDARELLO Y CASTIGLIA 2015).

Todas estas alternativas en la oferta electoral de los partidos fueron posibles gracias al sistema de DVS. El aplazamiento de la elección generó una prórroga que permitió procesar y definir alternativas de coordinación, especialmente entre los partidos de la CM.

TABLA 4

Candidaturas para intendencia por partido y departamento (2020)

Departamento	FA	PN	PC	CA	AP	PI	PVA	PERI	Total
Montevideo	3	-	-	-	1	1	1	-	6
Canelones	1	2	1	2	1	-	1	-	8
Maldonado	3	2	2	2	1	-	1	-	11
Rocha	3	3	2	-	1	-	1	-	10
Treinta y Tres	3	3	2	-	1	-	-	-	9
Cerro Largo	1	2	1	-	-	-	-	-	4
Rivera	2	3	3	1	1	-	-	-	10
Artigas	3	3	2	-	1	-	-	-	9
Salto	2	3	3	-	1	-	-	-	9
Paysandú	3	3	2	-	1	-	-	1	10
Río Negro	1	2	2	2	-	-	-	-	7
Soriano	3	2	3	2	1	-	-	1	12
Colonia	2	3	2	-	1	-	-	-	8
San José	2	2	2	1	1	1	-	-	9
Flores	3	1	3	1	1	-	-	-	9
Florida	3	2	2	2	-	-	1	-	10
Durazno	3	1	3	2	1	1	-	-	11
Lavalleja	3	2	3	1	1	1	-	-	11
Tacuarembó	2	2	2	1	1	-	-	-	8
Total	46	41	40	17	16	4	5	2	171

Fuente: Elaboración propia con base en Schmidt *et al.* (2020) y Corte Electoral (2020)
 Nota: PVA: Partido Verde Animalista, PERI: Partido Ecologista Radical Intransigente.

Respecto a la oferta en la elección municipal, se observó un aumento en el número de candidaturas a las alcaldías según partido y departamento. Dicho incremento puede deberse, entre otros factores, al creciente atractivo del cargo desde su creación en 2010; ya que en términos de carrera política, opera como

plataforma de lanzamiento con amplias oportunidades a futuro. Como ya se mencionó, a diferencia de las intendencias, no existe restricción en el número de candidaturas que puede presentar un partido. En sentido inverso, algunas reglas electorales como la posibilidad de reelección (JONES 1999; CARDARELLO 2011) y las estructuras de los propios partidos actúan como filtros que reducen la oferta de candidaturas, restringiendo así la disponibilidad de opciones (Ver Tabla 5).

TABLA 5
Candidatos a la alcaldía por partido y departamento

Departamento	AP	CA	FA	PC	PERI	PI	PN	PVA	Total
Montevideo	8	-	11	-	-	77	-	1	97
Canelones	10	53	112	101	-	-	391	1	668
Maldonado	3	12	29	21	-	-	45	-	110
Rocha	-	5	7	18	-	-	15	-	45
Treinta y Tres	-	-	7	3	-	-	30	-	40
Cerro Largo	-	-	19	2	-	-	87	-	108
Rivera	-	-	25	7	-	-	42	1	75
Artigas	-	-	11	6	-	-	16	-	33
Salto	-	-	24	31	-	-	37	-	92
Paysandú	-	-	30	11	1	-	39	-	81
Río Negro	-	2	11	5	-	-	14	-	32
Soriano	-	4	5	13	-	-	19	-	41
Colonia	3	-	36	27	-	-	87	-	153
San José	1	8	13	7	-	1	26	-	56
Flores	-	-	2	2	-	-	2	-	6
Florida	-	2	7	9	-	-	13	-	31
Durazno	2	4	2	4	-	-	10	-	22
Lavalleja	-	4	11	9	-	-	11	-	35
Tacuarembó	-	4	6	7	-	-	9	-	26
TOTAL	27	98	368	283	1	78	893	3	1751

Fuente: Elaboración propia con base en Schmidt *et al.* (2020) y Corte Electoral (2020)

Destaca que de las 1751 candidaturas a las alcaldías presentadas en todo el país, 893 pertenecían al PN (51 %). Esta ampliación y diversificación de su oferta potenció sus oportunidades y es una de las explicaciones de su éxito.

En suma, en la elección municipal se verificó un incremento en la oferta de candidaturas. Esto demuestra que, desde el punto de vista de la organización de la elección, no hubo un debilitamiento o restricción en la posibilidad de presentar listas, lo que significa que la pandemia no alteró este aspecto de la elección.

5.2. EFECTOS SOBRE LA CAMPAÑA ELECTORAL: ALTA INCIDENCIA DEL GOBIERNO NACIONAL

La postergación de las elecciones generó una ampliación del ciclo favorable de la luna de miel presidencial,¹² de la mano de una evaluación positiva que la opinión pública realizó sobre la gestión de la pandemia. Parece haber operado el efecto *rally 'round the flag*,¹³ visible en otros países, que da cuenta de cómo en contextos de crisis la ciudadanía se une en torno a sus líderes, en este caso, el presidente de la República. En efecto, durante todo 2020 la aprobación presidencial se situó en torno al 60 %, mientras que la desaprobación promedio no superó el 20 % (Ver Gráfico 3). Por lo tanto, este clima favorable al gobierno y al presidente probablemente haya impactado en la campaña electoral en los distintos departamentos, favoreciendo al partido y al sector del presidente en detrimento de las opciones opositoras.

Este clima ambientó la participación directa de las autoridades nacionales en diversas actividades y mítines en localidades y ciudades de todo el país. Muchas de estas acciones estuvieron relacionadas con el combate contra la pandemia, aunque también hubo otras motivadas por inauguraciones de obras o anuncios de futuras inversiones. Sin embargo, esta avanzada del gobierno nacional tuvo como contracara la dificultad del FA como partido opositor para organizarse en apoyo a sus propias opciones y movilizar a sus militantes después de haber

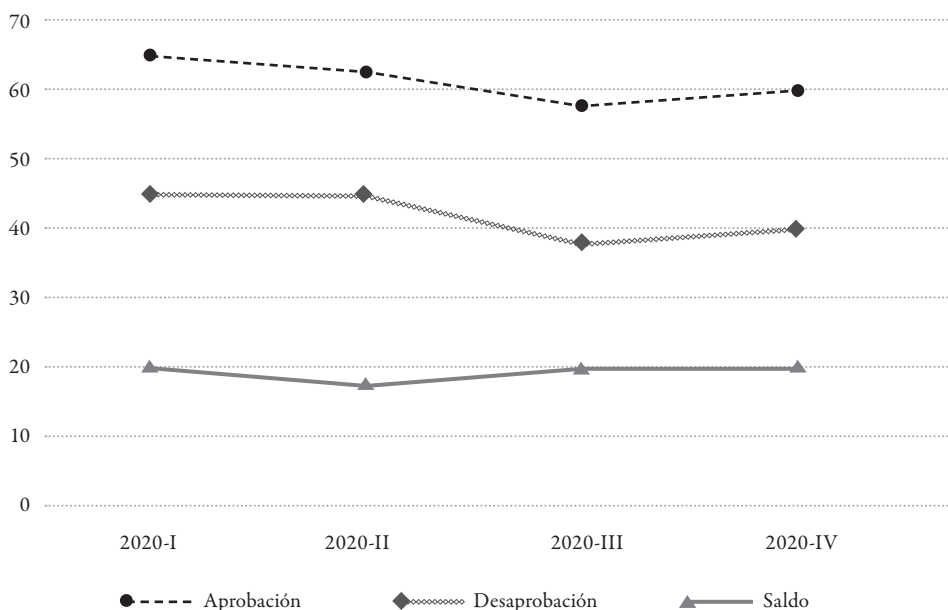
12 Shugart y Carey (1992) señalan que cuando en un país se celebran elecciones subnacionales o legislativas, dentro de lo que se conoce como la “luna de miel” presidencial, el partido del mandatario por lo general crece, o al menos mantiene su nivel de votación.

13 Este efecto acuñado por Mueller (1970), define la reacción de la ciudadanía en situaciones de incertidumbre o crisis, en las que se puede culpar a un enemigo externo, y en las que se vuelve poco menos que inevitable la tentación de cerrar filas detrás de un liderazgo fuerte.

perdido el gobierno nacional. También le fue difícil adaptarse al contexto de pandemia, puesto que requería cierto grado de cooperación con el gobierno.

GRÁFICO 3

Evaluación presidencial promedio según cuatrimestres de 2020 (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en UMAD (2020)

5.3. INCIDENCIA SOBRE ESCENARIOS COMPETITIVOS A NIVEL DEPARTAMENTAL: FORTALECIMIENTO DE LAS Y LOS DESAFIANTES

¿Cómo repercute esta postergación del calendario sobre las posibilidades de los partidos y las candidaturas? Consideramos que es un factor relevante que incide en contextos competitivos. Así, podemos identificar que en al menos 7 de los 19 departamentos, las elecciones fueron altamente competitivas, ya sea entre partidos distintos o entre candidaturas del mismo partido (CARDARELLO Y FREIGEDO 2021).

Un ejemplo de competencia entre candidaturas a la intendencia dentro del mismo partido es el caso de FA en Montevideo, en el que Cosse partía con desventaja frente a Martínez rumbo a mayo, para revertir la tendencia y finalmente triunfar en setiembre. En este caso, la postergación habría jugado en contra de Martínez y a favor de la desafiante Cosse.

Otros ejemplos en el interior son Cerro Largo y Treinta y Tres, donde el PN es predominante. En ambos casos, los candidatos que a la postre resultaron ganadores, Yurramendi y Silvera, partían en desventaja según los datos de opinión pública disponibles para ambos departamentos. En el caso de Treinta y Tres, la elección se terminó resolviendo por un puñado de votos, mientras que en Cerro Largo la diferencia fue menor a un punto porcentual (Ver Tabla 6).

TABLA 6

Intención de voto en elecciones competitivas entre candidaturas a la intendencia de un mismo partido (en % sobre el total departamental)

Departamento	Candidatos (Partido)	Intención de voto t1 (abril-mayo)	Intención de voto t2 (agosto-setiembre)	Resultado (% de votos válidos)
Montevideo	Martínez (FA)	24	15	13
	Cosse (FA)	17	19	22
	Villar (FA)	15	16	20
Cerro Largo	Duarte (PN)	s/d	33	42
	Yurramendi (PN)	s/d	27	44
Treinta y Tres	Da Silva (PN)	19 (julio 2019)	s/d	33,0
	Silvera (PN)	14 (julio 2019)	s/d	33,2

Fuente: Elaboración propia con base en ÁGORA Consultores (2020a), Equipos Consultores (2020a; 2020b; 2020c; 2020d), Opción Consultores (2019; 2020a; 2020b; 2020c) y Cardarello y Freigedo (2021)

Nota: Los datos de Montevideo corresponden a promedios mensuales de encuestas publicadas por Opción y Equipos. Los datos de Cerro Largo se estiman en base a ÁGORA, septiembre de 2020. Finalmente, los datos de julio de 2019 son extraídos de Opción. Los resultados electorales son extraídos de Cardarello y Freigedo (2021).

La competencia observada al interior del FA en Montevideo no solamente repercutió en la elección de la intendenta en este departamento, sino que también tuvo efectos en la reconfiguración interna del partido y su reposicionamiento

tras perder el gobierno nacional en 2019. El propio Martínez (FA), intendente entre 2015 y 2019, había ganado las internas presidenciales de junio de 2019 venciendo a Cosse. Luego de perder la elección presidencial en el balotaje de noviembre frente a Lacalle Pou, Martínez retornó a la arena departamental e intentó la reelección como intendente en Montevideo. En ese momento contaba con una buena evaluación de su gestión y, *a priori*, tenía posibilidades de erguirse como ganador al ser el candidato *incumbent* (CARDARELLO 2011), además de haber superado a Cosse en las primarias de su partido. Sin embargo, las preferencias empezaron a cambiar: primero se sumó un tercer candidato, Villar, quien contó con el apoyo del expresidente Mujica y terció en la contienda (LA DIARIA 2020). La postergación de la elección les dio tiempo a las candidaturas desafiantes para articular una oferta competitiva y atractiva que terminó costándole la reelección a Martínez.

Por su parte, en los departamentos históricamente competitivos donde sí existía una expectativa cierta de alternancia, el mayor plazo disponible tras la postergación también jugó un papel importante. Es posible que de las cuatro elecciones que aparecían como fuertemente competitivas previamente, al menos dos se hayan resuelto en el tramo final de la campaña en favor de los candidatos desafiantes que venían de atrás (Rocha y Paysandú). En el caso de Río Negro, la evidencia no es tan clara, puesto que, aunque fueron elecciones competitivas, el PN parece haber liderado las preferencias durante toda la campaña. Por último, la elección de Salto muestra un caso de “desinteligencia” entre los partidos de la oposición departamental que no lograron coordinar la oferta electoral como sí lo hicieron en otros departamentos (Ver Tabla 7).

TABLA 7

Intención de voto en elecciones competitivas entre partidos
(en % sobre el total departamental)

Departamento	Candidatos (Partido)	Intención de voto t1 (feb/mar)	Intención de voto t2 (jul/set)	Resultado (% de votos válidos)	¿Revirtió?
Rocha	FA	45 (julio)	42	47	Sí
	PN	38 (julio)	38	49	
	PC	24	20	20	
Salto	PN	24	32	35	No
	FA	42	37	41	
Paysandú	FA	42	43	40	Sí
	PN	39	45	48	
Río Negro	FA	37	38	43	No
	PN	45	40	48	

Fuente: Elaboración propia con base en ÁGORA Consultores (2020b), Factum (2020), Opción (2020c) y Cardarello y Freigedo (2021)

Nota: Las cifras son promedios de las publicaciones para cada período. Los resultados electorales son extraídos de Cardarello y Freigedo (2021).

5.4. PRINCIPALES RESULTADOS ELECTORALES A NIVEL DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL

De este modo, se evidencia un “efecto arrastre” importante: el PN ganó 15 de las 19 intendencias (78 %) y 90 de los 125 municipios (72 %) (Ver Tablas 8 y 9). En comparación con la elección anterior, el PN aumentó en 3 el número de intendencias y en 22 el número de municipios. Al contrario, el FA pasó de 6 a 3 intendencias y de 37 a 32 municipios. El PC mantuvo una intendencia y descendió de siete a tres municipios. Por su parte, el novel CA solo consiguió ocho ediles y un concejal en todo el país. Los demás partidos del sistema no obtuvieron cargos. Más allá de este predominio del PN a nivel territorial, cabe tener presente que el FA gobierna en tres de los cuatro departamentos más poblados del país (Montevideo, Canelones y Salto), lo que representa el 60 % del total de la población.

¿Cómo pueden explicarse estos resultados globales a la luz de la postergación de la elección? En primer lugar, desde el inicio de la gestión de la emergencia sanitaria, el gobierno promovió una estrategia basada en el concepto de “libertad responsable”, que lo posicionó a la vanguardia a nivel de la región en función de los resultados obtenidos durante el primer año, lo que le significó una evaluación favorable por parte de la opinión pública. Además, jugó rápido al intentar replicar la CM en los departamentos: se coaligó rápidamente en Montevideo detrás de la candidatura de Raffo y promovió alianzas de distinto tipo y alcance en los departamentos del interior. Aunque en Montevideo no obtuvo el triunfo a nivel departamental, a nivel municipal ganó tres de las ocho alcaldías del departamento.¹⁴ Paralelamente, la campaña capitalina probablemente haya incidido, por su magnitud y elevada notoriedad, en medios y redes del interior, favoreciendo así la idea de la coordinación entre las dirigencias y el electorado de los partidos de la CM. La contracara fue Salto, donde esta coordinación no se produjo, lo que favoreció la elección del *incumbent* Lima (FA) (NIETO Y MANFREDI 2021).

Una de las pruebas de éxito de la estrategia seguida por el gobierno y el presidente es el resultado favorable obtenido por su sector partidario (TODOS)¹⁵ en las departamentales. Mientras que en 2010 y 2015 había sido Alianza Nacional (AN)¹⁶ el sector más exitoso en términos de intendencias ganadas, ocho de las doce obtenidas por el PN en ambas elecciones, el panorama cambió en la elección de 2020 donde TODOS obtuvo ocho de quince intendencias.¹⁷ Las siete intendencias restantes pertenecen a otros sectores minoritarios del partido.

14 La capital, Montevideo, es gobernada por el FA desde 1990. En 2010 el FA también ganó los ocho municipios del departamento. En 2015 la oposición ganó por primera vez en dos municipios (CH y E) y en el 2020 se sumó el Municipio F.

15 Los partidos en Uruguay son fraccionalizados. TODOS reúne a aquellas fracciones que apoyaron la candidatura de Lacalle Pou en la interna del PN.

16 AN fue liderado por Jorge Larrañaga, ex intendente de Paysandú, exsenador y precandidato presidencial opositor a Lacalle Pou en las dos últimas elecciones internas.

17 Umpiérrez en Rocha, Silvera en Treinta y Tres, Caram en Artigas, Bentaberry en San José, López en Florida, Etcheverría en Flores, Vidalín en Durazno y García en Lavalleja.

TABLA 8

Resultados electorales en cada departamento por partido (en %)

Departamento	FA	PN	PC	CA	PI	PERI	AP	PVA
Montevideo	56	-	-	-	43.1	-	0.5	0.4
Canelones	60.8	30.4	5	3	-	-	0.4	0.4
Maldonado	28.9	62.9	5.2	2	-	-	0.5	0.5
Rocha	46.7	49.4	3.3	-	-	-	0.2	0.4
Treinta y Tres	20.7	76	2.9	-	-	-	0.4	-
Cerro Largo	13	85.9	1	-	-	-	-	-
Rivera	9.5	25.2	60.2	4.9	-	-	0.1	-
Artigas	22.2	71.2	6.5	-	-	-	0.1	-
Salto	42.3	36.9	20.5	-	-	-	0.3	-
Paysandú	42.8	51.9	4.1	-	-	0.7	0.5	-
Río Negro	43.3	48	6.6	2.1	-	-	-	-
Soriano	26	59.5	10.7	2.1	-	1.5	0.3	-
Colonia	37.5	54.5	7.6	-	-	-	0.4	-
San José	37.2	56.1	3.4	2.2	0.7	-	0.5	-
Flores	22.3	53.4	19.3	4.7	-	-	0.3	-
Florida	35	53.7	9	2.3	-	-	0	-
Durazno	24.2	55.3	12.3	6.4	0.9	-	0.9	-
Lavalleja	22.9	59.9	11.6	4.8	0.4	-	0.3	-
Tacuarembó	18.8	62.1	8.2	10.6	-	-	0.3	-
Total	44.3	30.6	6.2	1.5	16.8	0.1	0.4	0.3

Fuente: Elaboración propia con base en Schmidt *et al.* (2020) y Corte Electoral (2020a)

TABLA 9

Alcaldes electos por partido en 2020

Departamento	FA	PN	PC
Montevideo	5	3	-
Canelones	21	9	-
Maldonado	-	8	-
Rocha	1	3	-
Treinta y Tres	-	6	-
Cerro Largo	-	15	-
Rivera	-	1	2
Artigas	-	3	-
Salto	4	1	1
Paysandú	-	7	-
Río Negro	-	3	-
Soriano	-	4	-
Colonia	1	10	-
San José	-	4	-
Flores	-	1	-
Florida	-	3	-
Durazno	-	2	-
Lavalleja	-	4	-
Tacuarembó	-	3	-
Total	32	90	3

Fuente: Elaboración propia con base en Schmidt *et. al* (2020) y Corte Electoral (2020b)

La otra incógnita radicaba en estimar la participación del electorado, máxime en un contexto de temor a causa de los efectos que podría provocar la movilización en el contexto de la pandemia. Históricamente, Uruguay ha tenido tasas de participación muy altas que a partir de 1970 se situaron entre el 85 % y el 90 %.¹⁸ La situación provocada por la pandemia generaba dudas sobre la

¹⁸ Aunque el voto es obligatorio en Uruguay desde 1934, recién en 1970 se establecen sanciones para quienes no cumplen con esta obligación (URRUTY 2007).

participación del electorado en esta instancia, que finalmente se disiparon y la participación se situó en el 87.4 % del total de personas habilitadas para votar (Ver Tabla 10).¹⁹ Sin embargo, la mayor incertidumbre estaba en la elección municipal, puesto que los dos antecedentes existentes (2010 y 2015) mostraban una alta abstención en este nivel.

La creación del nivel de gobierno local adquiere particular importancia ya que, si bien históricamente la política local ha sido considerada como una variable dependiente de la política nacional, este concepto ha variado en las últimas décadas. Como bien señala Carrillo Barroso (1989) “[...] al tiempo que avanza este fenómeno las elecciones locales pierden su carácter de meras elecciones administrativas para ejercer una influencia significativa en las consultas de ámbito superior; es decir, la política local se convierte a su vez en una variable independiente respecto a la política nacional” (1989, 29).

TABLA 10

Participación electoral en elecciones departamentales (2000-2020)

Elección	Habilitados	Emitidos	% / habilitados	Válidos	% / habilitados	% / emitidos
2000	2 411 198	2 126 034	88.2	2 064 111	85.6	97.1
2005	2 474 676	2 149 532	86.9	2 069 919	83.6	96.3
2010	2 567 869	2 214 951	86.3	1 988 084	77.4	89.8
2015	2 620 246	2 227 439	85.0	2 061 598	78.7	92.6
2020	2 694 370	2 353 442	87.4	2 102 430	78.0	89.3

Fuente: Elaboración propia con base en Corte Electoral (s. f.)

En la elección municipal de 2010, la primera en la historia, se observaron niveles sorprendentemente elevados de votos en blanco y anulados (MAGRI 2010; MAGRI Y FREIGEDO 2010; CARDARELLO 2011) sobre todo si los comparamos con los de la elección departamental y nacional en esos mismos territorios. Pero,

¹⁹ Al estudiar el efecto de la pandemia sobre la participación electoral en las elecciones departamentales, Acosta y Lara y Luján (2022) concluyen que, si bien hay una reducción de la participación en determinados contextos, dicha reducción fue de muy baja magnitud.

además, en las áreas con mayor concentración demográfica y niveles más altos de modernización, la participación fue menor, contradiciendo varios supuestos teóricos sobre la participación electoral (BUQUET *ET AL.* 2018).

En el 2020, la participación electoral a nivel municipal fue de 47 % en todo el país, superando los valores obtenidos en 2015 (40 %) y 2010 (43 %). Los niveles de participación son variados, desde un mínimo del 25 % de votos válidos en el Municipio D de Montevideo hasta un máximo del 87 % en Cerro de las Cuentas en Cerro Largo (Ver Tabla 11). Sin embargo, a pesar de la alta heterogeneidad, en promedio se registró el mejor porcentaje de participación, alcanzando el 67 %.²⁰ Esta cifra es levemente mayor a la obtenida en las ediciones anteriores: 66 % en 2015 y 63 % en 2010. Esto significa que, a pesar de las limitaciones derivadas del contexto de la pandemia, el nivel de participación electoral igualmente aumentó.²¹

Los ocho municipios de Montevideo experimentaron un notable crecimiento en términos de participación electoral, pasando del 23 % al 35 % en promedio, aunque su nivel continúa siendo bajo. Ello constituye un desafío para la consolidación del tercer nivel de gobierno en Uruguay, teniendo en cuenta que son los municipios con mayor población.

20 Este valor surge del promedio de participación departamental en la elección municipal. Es una medida de resumen para cada departamento, independientemente de la cantidad de municipios y población municipalizada.

21 Los datos de participación electoral en el nivel municipal se estiman teniendo en cuenta los votos válidos, es decir, se excluyen el voto en blanco parcial y los votos anulados, puesto que la elección es simultánea a la elección departamental. El nivel de votos válidos se expresa como porcentaje sobre el total de votos habilitados.

TABLA 11

Participación electoral promedio en elecciones municipales por departamento
(2020, en % de votos válidos sobre el total de habilitados)

Departamento	n.º municipios 2020	Media de % de votos válidos
Flores	1	82
Rivera	3	79
Florida	3	79
Lavalleja	4	78
Tacuarembó	3	78
Artigas	3	77
Treinta y Tres	6	77
Durazno	2	76
Cerro Largo	15	76
Salto	6	76
Río Negro	3	72
Paysandú	7	71
Rocha	4	70
Soriano	4	68
Colonia	11	67
San José	4	67
Maldonado	8	66
Canelones	30	60
Montevideo	8	35
Total (media)	125	67

Fuente: Elaboración propia con base en Observatorio Territorio Uruguay (2020)

6. A MODO DE CONCLUSIÓN

Para empezar, es relevante mencionar que la organización y desarrollo del proceso electoral permitieron cumplir con el objetivo de garantizar una participación electoral acorde a las tradiciones del país. En este sentido, la ciudadanía

pudo informarse sobre los riesgos y las medidas de mitigación para poder concurrir a votar, y la elección se llevó a cabo de manera normal, siguiendo los mecanismos de votación tradicionales del sistema uruguayo, que datan de hace prácticamente un siglo (BUQUET 2004).

Se dieron dos consecuencias o efectos de la postergación de la jornada electoral en 2020 que influyeron en el marco de la competencia entre partidos y candidaturas: (i) mayor tiempo para coordinar y desplegar estrategias favorables, principalmente entre los partidos de la CM; (ii) una notoria incidencia del gobierno nacional en las campañas electorales departamentales. Como se ha señalado, en varios departamentos se produjeron acuerdos entre los partidos de la CM, que permitieron ajustar la coordinación electoral. Así, en Montevideo todos los partidos compitieron bajo el mismo lema, lo cual, si bien no produjo un impacto decisivo en la competencia por el gobierno departamental, sí lo tuvo en la conquista de los tres municipios obtenidos. En otros departamentos, dicha coordinación fue clave para arrebatarle las intendencias al FA, como Rocha y Paysandú. Incluso en aquellos departamentos donde el PN es predominante pudo haber jugado un rol clave en la competencia intrapartidaria, como es el caso de Cerro Largo y Treinta y Tres. En todos los casos señalados, las candidaturas desafiantes se vieron favorecidas por la postergación de la elección y la consiguiente prolongación de la campaña.

El segundo lugar, cabe destacar el ya estudiado impacto del arrastre de las elecciones nacionales (SHUGART Y CAREY 1992) en el caso uruguayo (LÓPEZ 2007). La incidencia que tuvieron las elecciones en la extensión de la luna de miel, así como el efecto *rally' round the flag*, generaron tasas de aprobación de la gestión presidencial inusualmente altas, asociadas a la forma de gestionar la pandemia y superiores al respaldo obtenido en el balotaje de noviembre de 2019. A ello se sumaron las frecuentes visitas a los departamentos más competitivos, junto con el efecto arrastre de unos comicios nacionales que habían supuesto la alternancia tras 15 años, lo que configuró una combinación extremadamente favorable al gobierno y muy desventajosa para la oposición. Este es un aspecto novedoso respecto al contexto internacional y regional, en el cual en general la pandemia favoreció la performance electoral de los partidos opositores. No obstante, esto no ocurrió en Uruguay debido a la buena evaluación que la opinión pública hizo de la gestión de la pandemia por parte del

gobierno. Del mismo modo, la participación electoral tanto en el nivel departamental como en el nivel municipal no experimentó una caída significativa, sino que se mantuvo en los niveles históricos.

Por lo tanto, la postergación de la elección parece haber reforzado un efecto ya advertido (CARDARELLO Y PUIG 2022) de creciente concentración del PN en la consecución de intendencias y municipios, y donde el sistema electoral también tiene una importante incidencia al favorecer la competencia de tipo bipartidista (BUQUET Y PIÑEIRO 2016).

De consolidarse este proceso de concentración en las elecciones de segundo y tercer nivel, en esta instancia favorecido por la coyuntura, se plantean desafíos de cara a la calidad de la democracia subnacional. Esto se refiere a la posibilidad de alternancia y a una mayor representación de los terceros partidos o sectores minoritarios en los ámbitos del gobierno departamental y local, para limitar la centralización del poder político (RODRÍGUEZ 2022). Una alternativa en este sentido podría consistir en impulsar reformas institucionales (CARDARELLO Y NIETO 2023) que favorezcan el proceso de descentralización y eviten la concentración del poder en pocas manos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta y Lara, Federico, y Diego Luján. 2022. "COVID-19 y elecciones subnacionales en Uruguay.: Explorando efectos sobre el nivel de participación electoral". En *La democracia a prueba: los años que votamos en pandemia en las Américas*, compilado por Cintia Pinillos, Esteban Iglesias, y Osvaldo Iazzetta, 343-60. CLACSO. <https://doi.org/kd5v>
- ÁGORA Consultores. 2020a. "Cerro Largo hacia setiembre de 2020". ÁGORA Consultores. 22 de setiembre de 2020. <https://bit.ly/43CH6nu>
- . 2020b. "Hacia las elecciones en el litoral, agosto 2020". ÁGORA Consultores. 11 de agosto de 2020. <https://bit.ly/45VCwSX>
- Andreis, Mariano, y Guillermo Lizama. 2022. Democracia y Pandemia de COVID-19: efectos en la participación y en la organización de elecciones en Latinoamérica. *Raigal*, n.º 7: 57-73. <https://bit.ly/3X3NgdP>
- Alcántara Sáez, Manuel. 2022. "América Latina 2020-2021: votos y jueces en tiempos de pandemia". En *La democracia a prueba: los años que votamos en pandemia en las Américas*, compilado por Cintia Pinillos, Esteban Iglesias, y Osvaldo Iazzetta, 29-58. CLACSO. <https://doi.org/kd6b>
- Buquet, Daniel. 2003. "El doble voto simultáneo". *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político* 1 (2): 317-39. <https://bit.ly/42xr2lz>
- . "Elecciones y sistema electoral". En *El Uruguay del siglo XX*, editado por Benjamín Nahum y Gerardo Caetano, 2:131-71. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Buquet, Daniel, Antonio Cardarello, y Nicolás Schmidt. 2018. *Efectos de las reglas electorales sobre el sistema de partidos subnacional*. Descentralización y desarrollo territorial n.º 7. Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto. <https://bit.ly/3oVV5Wv>
- Buquet, Daniel, y Rafael Piñeiro. 2014. "La consolidación de un nuevo Sistema de Partidos en Uruguay". *Revista Debates* 8 (1): 127-48. <https://doi.org/kd6j>
- . 2016. "Elecciones subnacionales en Uruguay y la Ley de Duverger". En *Permanencias, transiciones y rupturas: elecciones en Uruguay 2014/15*, coordinado por Adolfo Garce y Niki Johnson, 1a. ed., 197-216. Montevideo: Fin de Siglo. <https://bit.ly/3X0Bxwu>
- Cardarello, Antonio. 2011. "Muchas dudas, algunas certezas y escaso entusiasmo: Las elecciones municipales 2010 en Uruguay". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 20 (1): 63-94. <https://bit.ly/46l830y>

- Cardarello, Antonio, y Alfonso Castiglia. 2015. “¿Somos mucho más que dos? El nuevo partido de la Concertación y el desafío de Montevideo”. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales* 12: 169-95. <https://doi.org/kd6q>
- Cardarello, Antonio, y Martín Freigedo. 2021. “Introducción”. En *Radiografía política del territorio uruguayo*. Elecciones departamentales y municipales 2020, editado por Antonio Cardarello y Martín Freigedo, 9-38. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer; Departamento de Ciencia Política, FSC UDELAR. <https://bit.ly/42Czy2X>
- Cardarello, Antonio, y Ernesto Nieto. 2023. “Los desafíos de la Democracia subnacional en Uruguay”. En *La Democracia Uruguaya ante el espejo. Conversatorios desde la Máquina de Aprender*, editado por Adolfo Garce y Fernanda Boidi, 237-84. Montevideo: Editorial Planeta; Fundación Konrad Adenauer.
- Cardarello, Antonio, y Gonzalo Puig. 2022. “El predominio subnacional del PN después de la alternancia en Uruguay. Elecciones Departamentales 2020”. *Ciencia Nueva, Revista de Historia y Política* 6 (1): 42-69. <https://bit.ly/3Ja4bFN>
- Carrillo Barroso, Ernesto. 1989. “La nacionalización de la política local”. *Política y Sociedad*, n.º 3: 29-46.
- Corte Electoral. 2020a. “Elecciones departamentales 2020”. Corte Electoral. 2020. <https://bit.ly/460odMG>
- . 2020b. “Listado de cargos electos, alcaldes y concejales”. Corte Electoral. 2020. <https://bit.ly/3CkNZOm>
- . s. f. “Estadísticas”. Corte Electoral. Accedido en 2023. <https://bit.ly/42CbQn8>
- Corvetto Salinas, Piero Alessandro. 2021. “Los efectos de la pandemia en el sistema democrático peruano: la organización de las Elecciones Bicentenario”. *Revista Elecciones* 20 (22): 15-49. <https://doi.org/kd7b>
- Equipos Consultores. 2020a. “Intención de voto en Montevideo: primera encuesta”. Equipos Consultores. 11 de marzo de 2020. <https://bit.ly/43zijkh>
- . 2020b. “Intención de voto para la elección departamental en Montevideo”. Equipos Consultores. 16 de julio de 2020. <https://bit.ly/3WZtSGL>
- . 2020c. “Triple empate en la elección en Montevideo”. Equipos Consultores. 19 de agosto de 2020. <https://bit.ly/3J7DXns>
- . 2020d. “Intención de voto en Montevideo: FA 51 %, Coalición multicolor 37 %”. Equipos Consultores. 11 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/3qz6Cvf>

- Factum. 2020. “Intención de voto - elecciones departamentales de Montevideo”. Factum, Portal de análisis político, opinión pública y estudios sociales. 6 de agosto de 2020. <https://bit.ly/3CocBpj>
- Fornos, Juan. 2023. “Coronavirus COVID-19 en Uruguay”. Coronavirus COVID-19 en Uruguay. 2023. <https://covid19uy.com/>
- Gil, Juan. 2021. “Informe sobre reducción de mortalidad por vacunas contra COVID-19 en Uruguay: análisis preliminar del período 1/1/2021 - 23/4/2021”. Grupo de Modelos y Ciencia de Datos (GACH). <https://bit.ly/3X2P6vp>
- Iazzetta, Osvaldo. 2022. “Introducción”. En *La democracia a prueba: los años que votamos en pandemia en las Américas*, compilado por Cintia Pinillos, Esteban Iglesias, y Osvaldo Iazzetta, 11-26. CLACSO. <https://doi.org/kd6s>
- Jones, Mark P. 1999. “Electoral Laws and the Effective Number of Candidates in Presidential Elections”. *The Journal of Politics* 61(1), 171–184. <https://doi.org/cgswsm>
- La Diaria. 2020. “José Mujica y su respaldo a Álvaro Villar: ‘Precisamos médicos que no se dediquen a juntar plata y comprar estancias, sino que se preocupen por la gente’”. *La Diaria*, 31 de enero de 2020, sec. Política nacional. <https://bit.ly/43NS9K4>
- Laurnaga, María Elena, y Aldo Guerrini. 1994. “Del ‘buen vecino’ al ‘intendente emprendedor’: El rol de los intendentes departamentales en la reforma del Estado”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 7: 83-93. <https://bit.ly/3qFEgQ9>
- Livert, Felipe, Carlos Fabián Pressacco, e Ignacio Cienfuegos Spikin. 2022. “Sesgo político en la distribución de recursos durante la pandemia en Chile: evidencia para un país centralizado”. *Papel Político* 27 (agosto). <https://doi.org/kd62>
- López, Santiago. 2007. “¿Cuán ‘locales’ son las elecciones municipales en Uruguay? Estimando independencia de resultados y comportamientos electorales”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (16) 1: 73–101. <https://bit.ly/3oW9stV>
- Lupu, Noam, Mariana Rodríguez, y Elizabeth J. Zechmeister, eds. 2021. *El pulso de la Democracia*. Nashville, TN: LAPOP. <https://bit.ly/43ASzUH>
- Magri, Altair. 2010. “Descentralización municipal en Uruguay: El estreno de un nivel de gobierno que no entusiasmó a la ciudadanía”. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales* 1 (2): 83-110.
- Magri, Altair, y Martín Freigedo. 2010. “Municipales 2010: ¿elecciones de segundo orden?” En *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-2010*, editado por Daniel Buquet y Niki Johnson, 325-46. Montevideo: Fin del Siglo; Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales.

- Moraes, Juan A. 1997. "Mayoría automática en el Uruguay: la experiencia de los gobiernos departamentales (1984-1994)". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 10: 47-77. <https://bit.ly/43YTWMN>
- Mueller, John E. 1970. "Presidential Popularity from Truman to Johnson". *The American Political Science Review* 64 (1): 18-34. <https://doi.org/10/cqnb5>
- Muñoz-Pogossian, Betilde. 2021. "Participación política de grupos en situación de vulnerabilidad en la pandemia". En *Covid-19, Estado de derecho y procesos electorales en Latinoamérica*, editado por Marie-Christine Fuchs y Leandro Querido, 123-46. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer. <https://bit.ly/3oWoHTD>
- Nieto, Ernesto, y Paula Manfredi. 2021. "Salto. En el norte, donde el Frente Amplio mantuvo el gobierno". En *Radiografía política del territorio uruguayo. Elecciones departamentales y municipales 2020*, editado por Antonio Cardarello y Martín Freigedo, 254-77. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer; Departamento de Ciencia Política, FSC UDELAR. <https://bit.ly/42Czy2X>
- Nocetto, Lihuen, Rafael Piñeiro, y Fernando Rosenblatt. 2020. "Uruguay 2019: Fin del ciclo progresista y reestructura del sistema de partidos". *Revista de Ciencia Política* 40 (2): 511-38. <https://doi.org/10/kd66>
- Observatorio Territorio Uruguay. 2020. "Votos válidos en elecciones municipales". Observatorio Territorio Uruguay. 2020. <https://bit.ly/3CuRcux>
- Opción Consultores 2019. "Monitor de Opinión Pública Departamental, Treinta y Tres". Julio de 2019.
- . 2020a. "Intención de Voto Elecciones Departamentales Montevideo, junio". Opción Consultores - Portal de Opinión Pública. 10 de junio de 2020. <https://bit.ly/45VyeLl>
- . 2020b. "Intención de Voto Elecciones Departamentales Montevideo, agosto". Opción Consultores - Portal de Opinión Pública. 25 de agosto de 2020. <https://bit.ly/3CmkfjU>
- . 2020c. "Intención de Voto Elecciones Departamentales setiembre 2020". Opción Consultores - Portal de Opinión Pública. 8 de setiembre de 2020. <https://bit.ly/3P3Obcn>
- Pérez-Liñán, Aníbal. 2008. "Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales". *América Latina Hoy: Revista de ciencias sociales*, n.º 49: 105-26. <https://doi.org/kf7r>

- Rodríguez, José Raúl. 2022. “La centralización del poder político como contracara del proceso de descentralización en Uruguay”. En *Actores políticos, elecciones y sistemas de partidos: Una aproximación comparada desde la política subnacional en América Latina*, editado por Carlos Varetto y Juan Pablo Milanese, 45-71. Cali: Universidad Icesi. <https://doi.org/kd69>
- Schmidt, Nicolás, Antonio Cardarello, y Diego Luján. 2020. “Datos Electorales de Uruguay 1910-2020”. Boreluy. 2020. <https://bit.ly/3CtRW32>
- Shugart, Matthew Soberg, y John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/kd7c>
- Subirats, Joan. 2012. “Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 54: 5-32.
- Unidad de Métodos y Acceso a Datos. 2020. “Opinión pública en Uruguay, evaluación presidencial”. Unidad de Métodos y Acceso a Datos, Ciencias Sociales Universidad de la República. 2020. <https://bit.ly/3oSqWHE>
- Urruty, Carlos Alberto. 2007. “La obligatoriedad del voto en Uruguay: sus fundamentos”. En *Modernización del régimen electoral chileno*, editado por Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, José Antonio Viera-Gallo, y Ignacio Walker, 1ra ed., 205-9. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos y Projectamérica, Instituto Libertad y Desarrollo y Corporación de Estudios para Latinoamérica; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://bit.ly/43uPyoK>
- Vairo, Daniela, y José Rodríguez. 2017. “Treinta años de democracia en Uruguay: a modo de balance”. En *Política latinoamericana contemporánea*, editado por Godofredo Vidal de la Rosa, 529-54. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Vega Macías, Daniel. 2021. “La pandemia del COVID-19 en el discurso antimigratorio y xenófobo en Europa y Estados Unidos [The COVID-19 pandemic on anti-immigration and xenophobic discourse in Europe and the United States]”. *Estudios Fronterizos* 22: e066. <https://doi.org/kd7d>

Conflictos de interés:

Los autores declaran no tener algún conflicto de interés.

Contribuciones de las autoras y/o los autores:

JOSÉ RAÚL RODRÍGUEZ: conceptualización, curación de datos, investigación, diseño de metodología, redacción (borrador original), redacción (revisión y edición).

SALVADOR ANTONIO CARDARELLO IGLESIAS: conceptualización, curación de datos, investigación, diseño de metodología, redacción (borrador original), redacción (revisión y edición).

Autor para correspondencia:

JOSÉ RAÚL RODRÍGUEZ

<joseraul.rodriguez.pinho@gmail.com>

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 los autores]

JOSÉ RAÚL RODRÍGUEZ

Candidato a doctor en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Además, es magíster y licenciado en Ciencia Política por la misma casa de estudios. Sus principales líneas de investigación se centran en las capacidades estatales subnacionales y la descentralización. Desde 2007, se desempeña como consultor de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República de Uruguay.

SALVADOR ANTONIO CARDARELLO IGLESIAS

Doctor en Ciencia Política por la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS, Brasil). Su trabajo de investigación se enfoca en temas de política subnacional, sistemas electorales y partidos políticos. Es autor de un libro y ha coeditado otros cuatro. Además, ha publicado artículos en revistas y capítulos de libros tanto en Uruguay como en el extranjero. Actualmente, se desempeña como coordinador de la licenciatura en Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (FCS-Udelar).

NOTAS DE INVESTIGACIÓN



Fuerza Loretana: un examen del auge y caída de un partido político regional

MARÍA ALEJANDRA CHINCHAY CÁCERES

<maria.chinchay@pucp.edu.pe>

Pontificia Universidad Católica del Perú

Lima, Perú

ORCID: 0009-0002-5485-6739

[Resumen] Este artículo examina el auge y la caída de Fuerza Loretana, una organización política peruana de nivel subnacional. A través de un análisis descriptivo, se investigan los factores que contribuyeron al éxito inicial de este partido regional, así como las circunstancias que eventualmente llevaron a su declive. Mediante una metodología de investigación que combina entrevistas semiestructuradas y revisión de fuentes secundarias, se examinan los aspectos clave de la organización interna, las estrategias políticas implementadas y el papel de otros actores involucrados. El estudio revela que Fuerza Loretana emergió como una fuerza política regional prometedora debido a su capacidad para forjar alianzas estratégicas y articular un programa político que conectaba con las demandas y aspiraciones de la población local. Sin embargo, a medida que el partido ganaba influencia y poder, se debilitó la imagen del líder y las denuncias de corrupción difundidas por la prensa local, relacionadas con prácticas clientelares para mantenerse en el poder, constituyeron un elemento clave en su posterior caída. Este análisis del caso de Fuerza Loretana contribuye a una comprensión más profunda de la dinámica de las organizaciones políticas regionales y su evolución a lo largo del tiempo. Además, ofrece lecciones importantes sobre los desafíos y obstáculos que enfrentan estas organizaciones en el contexto de la política subnacional.

[Palabras clave] Elecciones subnacionales, partido regional, movimiento regional, organización interna, clientelismo.

[Title] *Fuerza Loretana*: Study of the rise and fall of a regional political party

[Abstract] This article examines the rise and fall of *Fuerza Loretana*, a Peruvian subnational political organization. Through a comprehensive analysis, I investigate the factors that contributed to the initial success of this regional party and the circumstances that eventually led to its decline. Using a research methodology that combines semi-structured interviews and the review of secondary sources, I examine the key aspects of the internal organization, the implemented political strategies, and the role of other stakeholders. The study reveals that *Fuerza Loretana* emerged as a promising regional political force due to its ability to forge strategic alliances and to articulate a political program that resonated with the demands and aspirations of the local population. However, as the party gained influence and power, the leader's image weakened, when corruption allegations related to clientelistic practices to maintain power were made public by the local press. These accusations became a key element in their subsequent

downfall. This analysis of the *Fuerza Loretana* case contributes to further understanding the dynamics of regional political organizations and their evolution over time. Furthermore, it offers valuable lessons about the challenges and obstacles faced by these organizations in the context of subnational politics.

[Keywords] Subnational elections, regional party, regional movement, internal organization, clientelism.

[Recibido] 13/03/23 y [Aceptado] 23/06/23

CHINCHAY CÁCERES, María Alejandra . 2023. "Fuerza Loretana: un examen del auge y caída de un partido político regional". *Elecciones* (enero-junio), 22(25): 255-280. DOI: 10.53557/elecciones.2023.v22n25.08

1. INTRODUCCIÓN

En el ámbito político general, los partidos regionales desempeñan un papel crucial en el panorama subnacional de muchos países. En Perú, estas organizaciones políticas que representan los intereses específicos de una región determinada se denominan movimientos regionales¹ y una de sus características principales es el corto periodo de vida que poseen. Ello se debe a que estos movimientos se crean con el fin de participar en un proceso electoral y llevar a sus candidaturas regionales —usualmente sus fundadores/as— a puestos de poder.

En este contexto, el artículo se enfoca en el caso de Fuerza Loretana, una organización política peruana de la región Loreto² que ha sido objeto de atención debido a su prolongada vida (1992-2022) y a su éxito electoral a nivel subnacional durante más de 15 años (1998-2014). A lo largo del artículo se examinan los factores que contribuyeron al éxito inicial de este partido regional, así como las circunstancias que desencadenaron su declive.

En el contexto de la política peruana, los movimientos regionales más estudiados por su éxito electoral y permanencia son Chim Pum Callao en Callao y Nueva Amazonía en San Martín. También se han examinado los casos de figuras políticas que han sido constantemente reelegidas: Luis Bueno como autoridad municipal de Chosica y César Álvarez como gobernador regional de Áncash. En este sentido, el análisis del caso de Fuerza Loretana brinda una valiosa contribución para comprender la dinámica de los partidos políticos regionales y su evolución a lo largo del tiempo en las regiones amazónicas de Perú, caracterizadas por su geografía accidentada y la limitada conectividad entre sus localidades. Además, ofrece importantes lecciones sobre los desafíos y obstáculos que enfrentan las organizaciones políticas en el contexto de la política subnacional.

1 Los movimientos regionales, como organizaciones políticas de carácter local, surgieron a raíz de la fragmentación del sistema de partidos peruano y pueden entenderse más como una respuesta “al vacío de representación partidaria en el nivel regional que por fuertes sentimientos de identidad regionalista” (DE GRAMONT 2010, 57). Como su nombre sugiere, su ámbito de actuación es limitado, pues solo puede presentarse a la contienda electoral a nivel subnacional, participando únicamente en su jurisdicción.

2 La región de Loreto está ubicada en el extremo nororiental del territorio del Perú, abarcando el 28.7 % del mismo, lo que la convierte en la región con mayor extensión en el país. La totalidad del territorio pertenece al llamado “Llano Amazónico”, una condición geográfica que ha representado la mayor dificultad para el desarrollo de proyectos de comunicación e infraestructura (BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ 2022).

Este estudio se basa en una metodología de investigación cualitativa que incluyó entrevistas semiestructuradas con exautoridades, líderes y militantes del movimiento regional Fuerza Loretana, así como exautoridades electas por el movimiento regional Mi Loreto y periodistas de la región. Estas entrevistas fueron fundamentales para reconstruir la historia de Fuerza Loretana, analizar las estrategias implementadas en la región, como el programa “Techo Digno”, y comprender la dinámica interna de la organización política. Además, proporcionaron una mayor comprensión del escenario político de la región, los actores involucrados, la estructura organizativa y la relación entre la política regional y los medios de comunicación.

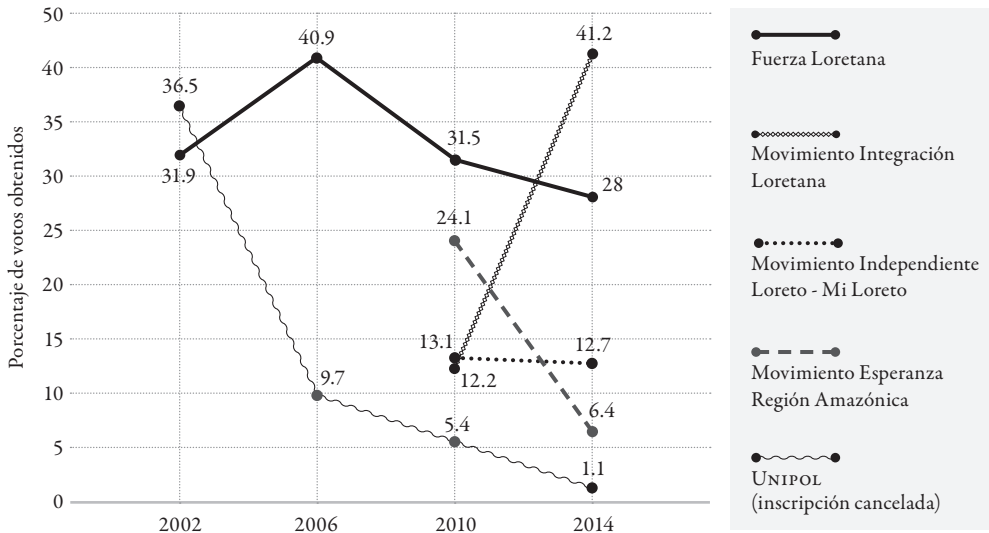
En las siguientes secciones, examinaré en detalle los factores que impulsaron el auge inicial de Fuerza Loretana, así como aquellos que contribuyeron a su caída.

2. EL CASO DE FUERZA LORETANA Y SU LÍDER, YVÁN VÁSQUEZ

La literatura sugiere que los movimientos regionales poseen estructuras poco organizadas (BALLÓN 2010; REMY 2010) y desarrollan un enraizamiento débil con la población del territorio en el que actúan (TANAKA Y GUIBERT 2011). Estas mismas características definen a las “coaliciones de independientes”, alianzas temporales para postular en una elección (ZAVALETA 2014). Sin embargo, al hablar de las elecciones subnacionales de 2010, Zavaleta (2014) consideró a Fuerza Loretana un “partido regional” por haber construido de manera exitosa su posicionamiento electoral a nivel regional en un contexto de baja volatilidad electoral. Así, Fuerza Loretana se distingue de las coaliciones de independientes por sus capacidades y recursos asociados a su éxito electoral en elecciones regionales y municipales entre 2002 y 2014.

GRÁFICO 1

Desempeño de las organizaciones políticas con mayor porcentaje de votos válidos a la gobernatura regional (2002-2014)



Fuente: Elaboración propia con base en Infogob (JURADO NACIONAL DE ELECCIONES 2018a; 2018b; 2018c; 2018d; 2018e)

Antes de presentarse a las primeras elecciones regionales de Perú, realizadas en 2002, Yván Vásquez —líder, fundador y candidato regional de Fuerza Loretana— ya había ganado las elecciones de 1998 a la alcaldía provincial de Maynas, capital de la región (JURADO NACIONAL DE ELECCIONES [JNE] 2016). En 2002, Vásquez y Fuerza Loretana obtuvieron el 31.9 % de los votos, posicionándose en el segundo lugar con menos del 5 % de diferencia en votos frente a UNIPOL, otra organización política de nivel subnacional.³ En 2006, obtuvieron su pico de votos con el 40 %, ganando su primer proceso electoral regional y, en 2010, fue reelegido con el 31.5 % (Ver Tabla 1). Como señaló Zavaleta (2014), los procesos

3 Como se observa en el Gráfico 1, el ascenso de Fuerza Loretana coincide con el descenso de UNIPOL, la organización que en las elecciones de 2002 obtuvo el mayor porcentaje de votos válidos en la región. La alianza establecida con UNIPOL en 1998 permitió que Fuerza Loretana estableciera una presencia regional significativa.

electorales de 2006 y 2010, en los que ganó Fuerza Loretana, se caracterizaron por tener un número similar de listas compitiendo (entre diez y once⁴). En 2014, al igual que en 2002, Fuerza Loretana quedó en segundo lugar en las elecciones regionales, pero logró colocar consejeros en el gobierno regional (cuatro de nueve) y alcaldes a nivel provincial (tres de siete).

TABLA 1

Desempeño de Fuerza Loretana en las elecciones regionales 2002-2014

Año	Votos obtenidos al gobierno regional	Porcentaje de votos al gobierno regional	Puesto obtenido por Vásquez al gobierno regional	Consejeros/as en el gobierno regional	Alcaldías provinciales obtenidas
2002	90 145	31.92 %	Segundo	1 de 7	0 de 6
2006	137 173	40.98 %	Primero	5 de 7	2 de 7
2010	110 155	31.56 %	Primero	4 de 8	2 de 7
2014	111 562	28.04 %	Segundo	4 de 9	3 de 7

Fuente: Elaboración propia con base en Infogob (JNE 2018a)

En 2018, Fuerza Loretana no postuló candidaturas. Más aún, antes del proceso subnacional de 2022, el líder y candidato histórico decidió separarse del movimiento (LA REGIÓN 2022), por lo que nuevamente no se presentó una lista al gobierno regional, y las pocas candidaturas a gobiernos provinciales que se presentaron fracasaron en la competencia electoral. Como consecuencia de esto, Fuerza Loretana perdió su inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones.

En las siguientes secciones describiré las dinámicas vinculadas al éxito de Fuerza Loretana, sus estrategias en diferentes momentos y su posterior caída, con énfasis en los métodos implementados por la organización y sus dinámicas con diferentes actores.

⁴ En 2010, se presentó por primera vez el Movimiento Integración Loretana, con una movilización de recursos económicos importante.

2.1. EL ASCENSO

¿Qué explica la rápida y ascendente trayectoria política de este partido regional? Desde el punto de vista de las estrategias de la organización política, se puede atribuir a una combinación de tres factores: (i) el discurso e ideario político del movimiento y su estrategia de acercamiento directo a la población en zonas distantes de la capital regional; (ii) las alianzas estratégicas establecidas con actores políticos ya consolidados, facilitadas por su líder político, Yván Vásquez; y (iii) las estrategias clientelares tanto dentro como fuera del espacio electoral.

2.1.1. DESPLIEGUE TERRITORIAL ACOMPAÑADO DE UN DISCURSO

Según Grompone (2016, 123), las plataformas programáticas desempeñan un papel fundamental al permitir la formulación de propuestas, la organización de campañas y la construcción de la reputación de una candidatura. En el caso de Vásquez y su organización política, adoptaron un enfoque político y un discurso programático conocido como “ideología regionalista”, que se centraba en la reivindicación de la cultura y estaba dirigido especialmente a los “sectores olvidados”. Esta postura de “reivindicación de lo propio” no era novedosa en sí misma, pero sus propuestas abordaban problemáticas de interés de la ciudadanía que se habían ido desarrollando desde la creación de la organización en los años noventa.

De acuerdo con uno de los líderes de Fuerza Loretana, el ideario político resultó atractivo para que los liderazgos locales busquen formar parte de la organización y postular con ella en sus distritos y provincias. Por lo general, son las organizaciones políticas las que buscan a los liderazgos locales para garantizar los votos de una parte de la ciudadanía, esperando que este apoyo a una candidatura en particular se traduzca en votos para la organización en los diferentes niveles de gobierno. Por el contrario, en Fuerza Loretana algunos liderazgos locales decidieron formar parte del movimiento afiliándose antes de postular con la organización política.

[Existe un sistema de ascenso] Eso sí. Se reconocen las capacidades y los aportes en términos de lealtad, en términos de trabajo de los integrantes de la organización. Y de otro lado creo que, sin vanagloriarme, soy una imagen que atrae votos. La gente

busca confianza en los políticos. No fue algo que solamente porque estoy en la organización, que hay que hacerle ascender, no, no, no. Han sido cálculos políticos de quienes en ese momento tomaban la decisión de quién candidatea acá [San Juan Bautista].”⁵

Durante la campaña para las elecciones regionales de 2002, las primeras de su tipo, el discurso programático de Vásquez contó con amplia difusión. En ese sentido, Vásquez supo aprovechar el momento histórico marcado por el cambio de régimen y la implementación de la regionalización. Además, la novedad de este tipo de elección le brindó una oportunidad para desplegar su discurso en las capitales provinciales de la región. Es importante destacar que la presencia de actores políticos en estas localidades había sido limitada debido a las restricciones geográficas. Por lo tanto, la llegada de Vásquez y su mensaje representaban una interacción poco frecuente con la población local. Incluso exautoridades electas por otras organizaciones políticas reconocen que la estrategia de acercamiento a la población alejada fue clave para el éxito inicial de Fuerza Loretana, ya que se presentaron en localidades donde otras organizaciones nunca habían llegado. Esta estrategia política contribuyó a la relevancia y atractivo de su discurso programático en ese contexto electoral.

Los viajes de Vásquez al interior de la región lograron ensanchar la base de apoyo tanto para él como líder político como para la organización que lideraba. Con la intención de mantener este apoyo en el tiempo, Vásquez utilizó una estructura partidaria basada en ramas distritales conformadas por simpatizantes y militantes, activas especialmente en temporada electoral. De acuerdo con las personas entrevistadas, militantes y líderes de la organización, las coordinaciones distritales, zonales y sectoriales solían activarse durante la campaña electoral y estaban a cargo de las y los líderes sociales o de las comunidades. Su labor era fundamental porque servían como vínculo entre la población y sus candidaturas locales. Además, se encargaban de movilizar a las personas a los mítines de Vásquez, en los que presentaba sus candidaturas provinciales y distritales y, ocasionalmente, a los candidatos y las candidatas en la lista de regidores/as.

5 Entrevista con militante de Fuerza Loretana, 2020.

GRÁFICO 2

Organización interna de Fuerza Loretana



Fuente: Elaboración propia

No obstante, las convocatorias a reuniones para la militancia, espacios donde se podían presentar ideas ante los liderazgos de los comités, continuaron en periodos no electorales. Las coordinaciones provinciales desempeñaban un rol central y continuo en la organización interna, ya que actuaban como el nexo entre el Comité Ejecutivo Regional y las coordinaciones distritales. El Comité Ejecutivo Regional estaba conformado por un/a representante de cada coordinación provincial, para garantizar una comunicación fluida y directa entre las cabezas de la organización. Las coordinaciones provinciales se encargaban de transmitir las decisiones y acuerdos a la militancia, quienes a su vez recurrían a ellas para plantear dudas o preocupaciones. La cantidad de miembros en estos comités dependía del total de población de cada provincia.

2.1.2. UN LÍDER QUE FACILITA ALIANZAS ESTRATÉGICAS CON ACTORES POLÍTICOS

Fuerza Loretana, al igual que muchas otras organizaciones políticas a nivel subnacional, se caracteriza por ser altamente personalista. La imagen de la organización estaba estrechamente vinculada a la figura de Yván Vásquez, líder indiscutible y candidato perpetuo a la gobernatura regional. Según Grompone y Wiener (2006, 42), Vásquez tenía una visión clara de que el crecimiento de su grupo debía darse en dos frentes: (a) uno a largo plazo para convertirse en un movimiento a nivel nacional y (b) uno que implicaba su participación en el ámbito regional con el objetivo de fortalecer su propuesta política. Esta perspectiva ambiciosa trascendía las elecciones subnacionales y el frecuente cortoplacismo. En cambio, Vásquez tenía la intención de asegurar una estructura interna sólida que pudiera sostener en el tiempo el proyecto político que había iniciado en la década de los noventa.

Con el objetivo de garantizar la sostenibilidad de su organización a largo plazo, Yván Vásquez implementó estrategias de alianzas políticas tanto con otras organizaciones como con figuras clave en el escenario político. Una de las primeras alianzas establecidas fue con Robinson Ribadeneyra, a finales de la década de 1990. Ribadeneyra es uno de los fundadores del movimiento regional UNIPOL, que provenía del sector de izquierda en la región. Según Grompone y Wiener (2006, 37), Ribadeneyra era conocido por ser un “hombre aparato”, enfocado en la organización de la agrupación política más que en convertirse él en una figura política reconocida. La alianza con Ribadeneyra proporcionó a la recién fundada Fuerza Loretana —y a Yván Vásquez como aspirante político— habilidades organizativas, experiencia y validación pública. A cambio, UNIPOL pudo postular alcaldías municipales en las elecciones de 1998 bajo el nuevo sello de Fuerza Loretana, alejándose de los estigmas asociados a la izquierda en la región. Esta alianza estratégica permitió a Fuerza Loretana contar con el respaldo de la militancia de UNIPOL en las urnas y, como resultado, Vásquez logró ganar la alcaldía provincial. Esta alianza, iniciada en 1998, resultó ser un éxito electoral para ambas partes involucradas, consolidando así la posición de Vásquez y su organización política en la región.

2.1.3. ESTRATEGIAS CLIENTELISTAS ELECTORALES Y RELACIONALES

Fuerza Loretana empleó dos formas de clientelismo político: el clientelismo electoral y el clientelismo relacional. Ambas prácticas se centran en la relación entre el candidato y el electorado, y tienen efectos significativos en las campañas electorales. Es importante destacar que estas estrategias clientelares suelen dirigirse principalmente a la población que se encuentra en condiciones de pobreza o pobreza extrema. Según Susan Stokes (2005), la población en estas condiciones tiende a valorar más la entrega de bienes o servicios que puedan resolver algunos de sus problemas inmediatos. Este grupo de la población aprecia y agradece lo que se les brinda, en comparación con aquellos grupos que no se encuentran en la misma situación de necesidad. Sin embargo, es relevante establecer un filtro para asegurarse de que la población beneficiada por estas estrategias realmente emita su voto a favor de la o el candidato que les ha proporcionado esos bienes o servicios (STOKES 2005, 170).

A) CLIENTELISMO ELECTORAL

Se entiende el clientelismo electoral como una estrategia de movilización electoral en la que una persona dedicada a la política ofrece beneficios privados a individuos (o a sus familias) durante las campañas electorales, a cambio de su apoyo electoral (MUÑOZ CHIRINOS 2014: 161). Dentro de este tipo se identifica además al clientelismo de campaña (MUÑOZ CHIRINOS 2014; 2019), en el que no se busca ganar los votos en sí, sino asegurar la participación de la ciudadanía en las actividades organizadas por la agrupación política.

En el caso de Fuerza Loretana, una de las prácticas de clientelismo de campaña fueron los campeonatos de fútbol, en los que se sorteaban instrumentos e indumentaria deportiva como pelotas de fútbol o vóley y uniformes para los equipos. Otra práctica similar fue el sorteo de canastas de víveres y artículos de primera necesidad, como papel higiénico. Junto a estas prácticas clientelares, se organizaban otras actividades para garantizar la presencia de la ciudadanía, como los eventos de mantenimiento de motocars, principal vehículo de la región. Además, se le entregaba a las y los motocarristas indumentaria de la organización para hacerle publicidad, así como pegatinas para sus vehículos. Estas actividades tenían como

objetivo asegurar la asistencia del electorado, ya que los ofrecimientos eran atractivos para ellos.

La organización de estas actividades clientelares requería una considerable cantidad de recursos económicos. El objetivo era asegurar la participación de un gran número de personas, lo que proyectaba la imagen de una organización respaldada por la población. Además, existía la posibilidad de que empresas privadas decidieran invertir financieramente en la campaña al percibir altas posibilidades de éxito electoral por parte de la organización (MUÑOZ CHIRINOS 2019, 93-94).

B) CLIENTELISMO RELACIONAL

Nichter (2010) define el clientelismo relacional como una forma de establecer una relación cercana y duradera entre la ciudadanía y las y los políticos, en la cual los beneficios se entregan después de la elección. Esta estrategia se enfoca en cubrir necesidades básicas que el Estado no ha satisfecho, creando una oportunidad para que las y los políticos institucionalicen la relación clientelar. Sin embargo, Tanaka y Meléndez (2016) señalan que para establecer una relación clientelar se requiere de una organización política estable, compleja y duradera, condiciones que no se encuentran en un sistema de partidos fragmentado. Las organizaciones programáticas tienen más capacidad para desarrollar estrategias de clientelismo relacional, posiblemente debido a su capacidad para hacer seguimiento a los resultados de la estrategia (NICTER *ET AL.* 2010; KITSCHOLT 2010; KITSCHOLT Y WILKINSON 2007).

El programa social Techo Digno inició como una estrategia proselitista durante la campaña electoral de 2010, cuando se sorteaban techos de calamina frente al canal de televisión de propiedad de Vásquez. Posteriormente, cuando resultó electo, institucionalizó la práctica y la convirtió en un programa social a nivel regional. Techo Digno estaba dirigido especialmente a la población en situación de pobreza y pobreza extrema, como una solución al problema de vivienda al reemplazar los techos de hoja (usualmente de irapay). Si bien el programa aludía a cubrir la necesidad de una población focalizada según los ingresos económicos familiares, a través de las memorias de gestión institucional se identificó que

se priorizaron los distritos con una alta población electoral⁶ como Punchana y Belén, en la provincia de Maynas (GOBIERNO REGIONAL DE LORETO 2011a; 2011b). Si bien son distritos cuyas familias se encuentran en una situación económica precaria, es la misma situación que enfrentan las familias en los distritos de otras provincias como Datem del Marañón.

2.2. LOS DESACIERTOS Y LA CAÍDA DE FUERZA LORETANA

¿Qué explica el declive progresivo de este partido regional? Desde el punto de vista de las estrategias de la organización política, este declive se puede atribuir a una combinación de desaciertos a lo largo de su existencia, entendidos como estrategias que resultaron fallidas pero podrían haber sido exitosas para otras organizaciones. Además, esto contribuyó al deterioro de la imagen de su líder, cuando su éxito se vio empañado por prácticas clientelares que lo posicionaron como una figura corrompida, tal y como lo plantearon la oposición y los medios de comunicación.

2.2.1. ALIANZAS FRUSTRADAS

Durante el periodo previo a las elecciones generales de 2001 y las elecciones subnacionales de 2002, se realizaron diversos intentos de establecer alianzas entre Fuerza Loretana y otros partidos políticos. Uno de estos intentos fue con el partido Perú Posible, encabezado por Alejandro Toledo, entonces candidato presidencial. La intención era que Fuerza Loretana apoyara públicamente la campaña presidencial de Toledo, movilizándolo a su militancia a favor de su candidatura. A su vez, Vásquez se beneficiaría al desvincularse de la imagen de Alberto Fujimori, ya que se le había acusado de recibir financiamiento del fujimorismo en las elecciones municipales de 1998. Vásquez veía en esta alianza una oportunidad para contar con un aliado en el gobierno nacional que pudiera apoyar a su región y a su organización. Sin embargo, después de la primera vuelta de las elecciones generales, Alejandro Toledo negó públicamente haber formado cualquier tipo de alianza con otras organizaciones políticas a nivel nacional. Esto fue interpretado como una traición por Vásquez, quien ya había convencido a sus seguidores/as de votar por Toledo.

6 Aunque intenté obtener mayor información del Gobierno Regional de Loreto a través de solicitudes de información pública durante el 2020, no obtuve respuesta. Por lo tanto, las cifras utilizadas para el análisis provienen de fuentes secundarias, como las memorias de gestión institucional, notas periodísticas y declaraciones de autoridades ante la prensa.

A lo largo de las elecciones generales celebradas entre 2006 y 2016, se llevaron a cabo alianzas políticas con otros partidos, en las que el líder de Fuerza Loretana participó como candidato a la vicepresidencia y como congresista. Sin embargo, no tuvo éxito en ninguno de estos intentos a nivel nacional (JNE 2018). Estas decisiones mostraron su intención de proyectarse no solo como un político a nivel nacional, sino también fortalecer y posicionar al movimiento regional como una referencia a nivel nacional.

Por otra parte, es importante resaltar la relación que mantuvo Fuerza Loretana con las y los jóvenes universitarios de la región, un grupo estratégico clave.⁷ El primer acercamiento con la juventud fue en 2001 con Fuerza Universitaria Estudiantil (FUE),⁸ una agrupación política de estudiantes universitarios (APEU) de la Universidad Nacional del Amazonía del Perú (UNAP). Fuerza Loretana fundó en 2002 una escuela de política regional, que era vista por las y los jóvenes como una oportunidad para formarse como políticos con el regionalismo como centro de los debates. De acuerdo con Noelia Chávez (2015), la relación entre las y los universitarios y Fuerza Loretana se quebró tras perder en las primeras elecciones regionales en 2002, ya que veían a la organización ganadora como una oportunidad de empleo en la administración regional. Además, las y los jóvenes vieron limitado su ascenso dentro de la organización, dado que los cuadros de Fuerza Loretana estaban ya formados, por lo que no se vieron incentivados a continuar con la relación.

Sin embargo, este acercamiento sentó un precedente para que otros movimientos regionales buscaran establecer nexos con jóvenes universitarios. Chávez (2015) identificó que Fernando Meléndez, fundador y candidato regional del Movimiento Integración Loretana (MIL) y Elisbán Ochoa, fundador y candidato regional del movimiento Mi Loreto, reconocen a las universidades como espacios para desarrollar su campaña. Esta injerencia por parte de los movimientos regionales desplazó el rol tradicional que tenían los partidos políticos

7 Las y los jóvenes representaban una base para la movilización y el establecimiento del movimiento regional en todo el territorio, pues participaban de los mítines y actividades, dando la imagen pública de un amplio respaldo al movimiento. También promovían la visibilidad del logo de la organización dentro de la universidad y en sus distritos o provincias de origen, logrando ampliar el alcance de la organización. Por otro lado, las y los jóvenes conseguían recursos logísticos para las campañas de las asambleas estudiantiles y se dejaba entrever la idea de tener mayores posibilidades de conseguir trabajo.

8 Fuerza Universitaria Estudiantil (FUE) fue fundada en 2001, tras establecer lazos con Fuerza Loretana. Anteriormente, era conocida como Democracia Estudiantil (DES).

en instituciones educativas superiores, como en su momento lo tuvo el Partido Aprista Peruano.

2.2.2. DEBILIDAD Y ESCÁNDALO ALREDEDOR DEL LÍDER

A pesar de ser el fundador y líder del movimiento, no se le puede considerar como un caudillo político, a diferencia de César Álvarez en Áncash. Según Arévalo y Sosa (2016), a pesar de ocupar el cargo político más importante en la región durante dos periodos consecutivos y estar cerca de un tercer periodo, Vásquez no estableció reglas formales o informales para asegurar el control total de la dinámica política en la región. Las y los actores políticos tenían mayor libertad de movimiento, y esto se evidenció en la crítica constante que recibió debido al programa Techo Digno durante la campaña electoral de 2014.

El programa Techo Digno fue controversial durante su aplicación (periodo 2012-2014) y resultó en acusaciones fiscales una vez que Vásquez dejó el gobierno regional. En 2013, el entonces gobernador Vásquez se presentó en el distrito de Punchana para entregar 22 630 calaminas en un evento que contó con la presencia del alcalde distrital, electo por su organización política (LA REGIÓN 2013a). Ese mismo año, Vásquez entregó 6300 calaminas a través del programa Techo Digno al distrito de Belén (LA REGIÓN 2013b), una séptima parte de lo donado el año anterior en Punchana, a pesar de que ambos distritos contaban con un número poblacional similar. La principal diferencia entre ambos distritos es que en Belén no había ganado el candidato presentado por la organización política de Vásquez. Es importante rescatar además que durante los eventos de entrega de los techos de calamina primaban los toldos con los colores de Fuerza Loretana, que para entonces se habían convertido en los colores del gobierno regional.

Durante sus años de aplicación, se denunció en medios de comunicación que las personas beneficiadas por el programa eran principalmente militantes de Fuerza Loretana y se cuestionó si el fin del programa era más político que social, con el objetivo de garantizar el apoyo de sus bases (LUZ VERDE 2017; RÍOS 2014). Además, Leonardo Inga, uno de los congresistas por Loreto para el periodo 2011-2016, electo por el partido Acción Popular, denunció que los techos de calamina contenían publicidad del movimiento y acusó a Vásquez de proselitismo político (DIARIO CORREO 2014).

Las acusaciones públicas sobre posibles actos de corrupción durante su periodo como gobernador regional fueron las noticias más destacadas en la campaña de 2014, lo que afectó gravemente su imagen como candidato. Estas acusaciones tuvieron un impacto negativo en la organización política, ya que dependía en gran medida de la figura de Vásquez como líder, fundador y candidato regional.

Vásquez fue acusado en 2018 por presuntamente apropiarse de materiales destinados a programas sociales (LA RAZÓN 2018). Se le imputó haber sustraído 31 500 calaminas y 2500 cumbreras valoradas en S/ 472 285.00 durante los meses de enero a marzo de 2014, en su último año como gobernador regional. Con estas acusaciones, Vásquez se sumó a la larga lista de exgobernadores con procesos judiciales abiertos por presuntas malversaciones de fondos. Después de que se presentaron acusaciones formales de corrupción contra Yván Vásquez durante su gestión, el rechazo hacia él y su partido, Fuerza Loretana, aumentó significativamente. Las y los líderes sociales a nivel regional dejaron de ver a la organización como una plataforma para acceder a cargos políticos, ya que perdió su atractivo debido a las acusaciones y cuestionamientos hacia Vásquez. El alto grado de personalismo, que antes era valorado debido a la popularidad del líder, se convirtió en un obstáculo una vez que su imagen y acciones fueron objeto de críticas.

Finalmente, debido a los procesos judiciales, Vásquez fue impedido de participar en las elecciones de 2018. Posteriormente, tomó la decisión de separarse de la organización política, dejando a Fuerza Loretana sin una imagen de liderazgo de cara a las elecciones subnacionales de 2022 (LA RAZÓN 2022). La situación actual de la organización política confirma la dependencia entre la organización y su liderazgo.

Sobre el papel de los medios de comunicación, Arévalo y Sosa (2016) identificaron la práctica de compra y uso de espacios en medios de comunicación como estrategia para garantizar el apoyo a una candidatura u organización política en particular. Sin embargo, esta estrategia es poco discreta, dado que no solo diferentes organizaciones políticas la aplicaban, sino que era reconocida entre la propia ciudadanía. Arévalo y Sosa (2016) argumentaron que los medios independientes se convirtieron en “piezas intercambiables” que las candidaturas podían usar tanto a su favor como para atacar a la oposición. Durante la

investigación, se comprobó además que la dinámica de compra y venta de espacios sucedía también en medios de comunicación tradicionales en la región.

Con ello en mente, las y los entrevistados mencionaron que hubo una “contracampaña” hacia Yván Vásquez tanto en su primera campaña a la reelección (2010) como en la segunda (2014). En ese sentido, alegaron que los medios de comunicación continuamente presentaban denuncias públicas en su contra, mientras que por otro lado realizaban “comentarios positivos” sobre sus opositores. Un ejemplo de ello fue una candidata a la alcaldía de Maynas, quien a través de su esposo —dueño del diario más leído de Loreto, La Región— acusó al gobierno regional de “presuntas irregularidades durante su gestión” (ARÉVALO Y SOSA 2016). Uno de los ex consejeros regionales de Fuerza Loreтана durante la gestión de 2010-2014 consideró que diversos locutores/as de programas en medios radiales habían sido cooptados por el principal opositor de Vásquez, el líder del movimiento regional Movimiento Integración Loreтана, para fortalecer el “discurso de odio” contra el todavía gobernador regional de cara al proceso electoral de 2014.

[El rol de los medios de comunicación en la política] es un tema muy importante que hay que tocarle con pinza. Los medios de comunicación ahorita se han deformado porque ahorita sí hay un tema de parcialización. Sinceramente yo he visto algo cochino en la política en particular de mi región. Cada candidato comienza a armar y jala sus medios de comunicación. Ese es el tema que los medios de comunicación comienzan a parcializarse por un candidato. Esa consecuencia de parcialización ya no se hace una participación democrática con mayor información y llegar a la veracidad. Ya no. Ya no hay ese espacio de propuestas para mejorar nuestra región, nuestra provincia; sino que comienza a profundizar los conflictos entre candidatos. Eso es lo que he visto últimamente. Sería uno de los mecanismos que los medios de comunicación tienen que tener una imparcialización en este proceso electoral para que nuestro electorado, nuestro pueblo, tome conciencia de buena fe con esa información que los medios estarían brindando”.⁹

A la situación se sumó que el día previo a las elecciones de 2014, se registraron lluvias intensas que sobrepasaron la capacidad de la obra de alcantarillado ejecutada en el gobierno de Vásquez. En la mañana de las elecciones, los medios regionales responsabilizaron a Vásquez por las inundaciones en la capital y se enfocaron en el fallo de la obra. Ello es precisamente el factor decisivo que diversos entrevistados y entrevistadas consideran que terminó por llevar a Vásquez a perder las elecciones de 2014.

9 Diana Lopez, periodista, entrevista en 2020.

Hasta las elecciones de 2018, los movimientos regionales eran las opciones políticas más populares en la región. Sin embargo, en ese año, el gobierno regional fue tomado por un partido político nacional, Restauración Nacional (OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES [ONPE] 2018), y en 2022 nuevamente, esta vez por Somos Perú (ONPE 2022). Este cambio en las preferencias del electorado refleja un giro significativo en los procesos electorales de la región de Loreto. Por lo tanto, es válido cuestionarse si el cambio se debe a un rechazo a los movimientos regionales, o si se trata de un voto dirigido directamente a la candidatura al gobierno regional que presentan los partidos políticos, manteniendo así la lógica personalista en la política de la región.

3. CONCLUSIONES

Fuerza Loretana trascendió la mera etiqueta de maquinaria electoral y puede ser considerada como un partido regional, respaldando así la afirmación de Zavaleta (2014). El éxito de Fuerza Loretana se atribuye a varios factores. En primer lugar, la creación y fortalecimiento de la estructura interna de la organización fue fundamental. Esto permitió la participación de numerosas personas en las actividades de campaña y aseguró la lealtad de la militancia, especialmente en áreas remotas. Sin embargo, este no fue el único factor determinante, ya que la organización interna no habría sido posible sin el apoyo de aliados estratégicos como Robinson Ribadeneyra y UNIPOL, que brindaron ventajas políticas a nivel regional. Además, el discurso programático de Vásquez desempeñó un papel importante al acercarse a la ciudadanía. El énfasis en la reivindicación de lo propio fue bien recibido por la población y contribuyó a la formación de bases distritales y provinciales que fortalecieron la estructura interna de la organización. Destaca además la importancia de tener una estructura organizativa sólida y duradera, en lugar de depender únicamente de estrategias electorales efímeras. Finalmente, se emplearon estrategias como el clientelismo electoral, que consistieron en organizar actividades beneficiosas para la población como parte de las campañas políticas. Estas actividades, como talleres de mecánica para motocarristas o eventos deportivos, se consideran importantes para atraer a un gran número de personas a las actividades políticas. Además, se podría afirmar que la estrategia de clientelismo relacional aplicada por Vásquez a través del programa Techo Digno tenía como objetivo asegurar votos, ya que se centró en los distritos con mayor población electoral.

Es justamente a partir de las denuncias de que el programa Techo Digno beneficiaba principalmente a las y los militantes de Fuerza Loretana (PRO Y CONTRA 2014) que Vásquez tuvo una mayor oposición en los medios regionales a medida que se acercaba el proceso electoral de 2014, pues se le asociaba con denuncias de corrupción relacionadas con el programa. Los medios de comunicación desempeñaron un papel importante en este aspecto. Las portadas de la prensa y los espacios en noticieros radiales y televisivos fueron fundamentales para proyectar una imagen negativa del líder. Según varias personas entrevistadas, esta proyección negativa en los medios fue un factor decisivo que llevó a la derrota de Vásquez en las elecciones de 2014.

Desde las elecciones subnacionales de 2018 se evidenció la pérdida de poder de movilización de las bases de Fuerza Loretana. La decisión de no postular a ninguna candidatura tanto a nivel regional como local dificultó el posterior reingreso de la organización al escenario político de la región. Para el proceso electoral subnacional de 2022, el líder histórico de la organización había dado un paso al costado, por lo que no tenían una candidatura al gobierno regional, y presentaron candidaturas distritales sin éxito, ya que ninguna estuvo cerca de obtener el puesto de poder. Como resultado, la organización que en algún momento fue considerada como un partido regional, actualmente ha perdido su influencia en la región.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arévalo, Rosa, y Paolo Sosa. 2016. “¿Autoritarismo subnacional en países unitarios? Una reflexión sobre dos casos peruanos (2006-2014)”. *Revista de Ciencia Política y Gobierno* (6) 3: 115-143. <https://doi.org/kd9n>
- Banco Central de Reserva del Perú. 2022. Caracterización del departamento de Loreto. <https://bit.ly/3p9NGmi>
- Ballón, Eduardo. 2010. “Calentando motores: elecciones regionales”. *Quehacer* 178: 29-33. <https://bit.ly/3X7JMXC>
- Castells, Manuel. 2009. *Comunicación y poder*. Traducido por María Hernández Díaz. Madrid: Alianza Editorial.
- Chávez Angeles, Noelia Solange. 2015. “Los circuitos políticos: incentivos para la actividad política de los estudiantes universitarios. El caso de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana - Iquitos, 2002-2012”. Tesis de licenciatura, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://bit.ly/3CuTKZT>
- Cooperman, Alicia Dailey. 2019. “Trading Favors: Local Politics and Development in Brazil”. Tesis doctoral, Nueva York: Columbia University. <https://doi.org/kd9v>
- Diario Correo. 2014. “Congresista denuncia proselitismo en programa social de región Loreto”. *Diario Correo*, 22 de abril de 2014, sec. Política. <https://bit.ly/3CxEdbK>
- Gobierno Regional de Loreto. 2011a. “Memoria de gestión institucional 2007-2010”. Gobierno Regional de Loreto. <https://bit.ly/42PXQ9A>
- . 2011b. “Plan estratégico institucional 2011-2014”. Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, Gobierno Regional de Loreto. <https://bit.ly/42KCAly>
- Gramont, Diane de. 2010. “¿Se está quedando Lima detrás? Las elecciones regionales de noviembre de 2006 y el ascenso de los movimientos regionales en el Perú”. *Politai* 1 (1): 56-72. <https://bit.ly/43GaUzv>
- Grompone, Romeo. 2016. “Lo que queda del día: sobre partidos y sombras”. En *Participación, competencia y representación política. Contribuciones para el debate*, editado por Jorge Aragón, 113-230. Lima: Instituto de Estudios Peruanos; Jurado Nacional de Elecciones, Escuela Electoral y de Gobernabilidad.
- Grompone, Romeo, y Elise Wiener. 2006. *La controvertida influencia de los movimientos regionales*. 1ra ed. Cuadernos Descentralistas n.º 18. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

- Jurado Nacional de Elecciones. 2016. “Procesos Electorales: Yván Enrique Vásquez Valera”. Infogob, Observatorio para la Gobernabilidad. 2016. <https://bit.ly/43FvD6x>
- . 2018a. “Fuerza Loretana, procesos electorales”. Infogob, Observatorio para la gobernabilidad. 2018. <https://bit.ly/3NyZHLs>
- . 2018b. “Movimiento Esperanza Región Amazónica, procesos electorales”. Infogob, Observatorio para la gobernabilidad. 2018. <https://bit.ly/3NvM7sl>
- . 2018c. “Movimiento Independiente Loreto – Mi Loreto, procesos electorales”. Infogob, Observatorio para la gobernabilidad. 2018. <https://bit.ly/42Nhu6j>
- . 2018d. “Movimiento Integración Loretana, procesos electorales”. Infogob, Observatorio para la gobernabilidad. 2018. <https://bit.ly/3phIw7Q>
- . 2018e. “Movimiento Político Regional UNIPOL, procesos electorales”. Infogob, Observatorio para la gobernabilidad. 2018. <https://bit.ly/3NCGSaA>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2017. “Población indígena u originaria de la amazonía”. En *La autoidentificación étnica: Población indígena y afroperuana. Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades indígenas*, 77-119. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática
- Kitschelt, Herbert, Kirk A. Hawkins, Juan Pablo Luna, Guillermo Rosas, y Elizabeth J. Zechmeister. 2010. *Latin American Party Systems. Cambridge Studies in Comparative Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/kd94>
- Kitschelt, Herbert, y Steven I. Wilkinson, eds. 2007. *Patrons, Clients and Policies. 2007. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/bz dq24>
- La Región. 2013a. “Entregan calaminas al municipio de Belén para implementar programa social ‘Techo Digno’”. *La Región*, 25 de febrero de 2013, sec. Actualidad. <https://bit.ly/42DzuQt>
- . 2013b. “Presidente de la región entregó más de 22 mil planchas de calamina de programa ‘Techo Digno’ a alcalde de Punchana”. *La Región*, 15 de noviembre de 2013, sec. Portada del día. <https://bit.ly/3X7w33l>
- . 2018. “Continúa juicio oral por la falta de control en repartición de calaminas del programa Techo Digno”. *La Región*, 27 de julio de 2018, sec. Actualidad. <https://bit.ly/43ZLGvR>
- . 2022. “Yván Vásquez Valera renunció a Fuerza Loretana”. *La Región*, 4 de abril de 2022, sec. Actualidad. <https://bit.ly/43ZlgKL>

- Luz Verde. 2017. “La lucha del frente empezó cuando mataron a nuestro primer regidor”. *Luz Verde*, 19 de noviembre de 2017.
- Muñoz Chirinos, Paula. 2014. “An Informational Theory of Campaign Clientelism: The Case of Peru”. *Comparative Politics* 47 (1): 79-98. <https://doi.org/gkqvr3>
- . 2016. “Clientelismo de campaña, obrismo y corrupción: baja accountability democrática en el Perú”. En *Participación, competencia y representación política. Contribuciones para el debate*, editado por Jorge Aragón, 159-78. Lima: Instituto de Estudios Peruanos; Jurado Nacional de Elecciones, Escuela Electoral y de Gobernabilidad.
- . 2019. *Buying Audiences: Clientelism and Electoral Campaigns When Parties Are Weak*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nichter, Simeon Charaka. 2010. “Politics and Poverty: Electoral Clientelism in Latin America”. Tesis doctoral, Berkeley, CA: University of California, Berkeley. <https://bit.ly/3p54tXR>
- Oficina Nacional de Procesos Electorales. 2018. “Resultados de elecciones regionales gobernador y vicegobernador. Loreto”. Histórico de resultados ONPE. 2018. <https://bit.ly/3N32nzu>
- . 2022. “Resultados de elecciones regionales – Gobernador y vicegobernador: Loreto”. Histórico de resultados ONPE. 2022. <https://bit.ly/3Jh26rN>
- Pro y Contra. 2014. “‘Techo digno’ beneficia a simpatizantes de Fuerza Loretana”. *Pro y Contra*, 15 de enero de 2014, sec. Destacadas.
- Remy, María Isabel. 2010. “Elecciones regionales 2010 o el sueño de la candidatura propia”. *Revista Argumentos*, n.º 3. <https://bit.ly/3P9MjPa>
- Ríos, Randy. 2014. “‘Techo digno’ beneficia a simpatizantes de fuerza loretana”. *Pro y Contra*, 15 de enero de 2014.
- Seifert, Manuel. 2014. *Colapso de los partidos nacionales y auge de los partidos regionales. Las elecciones regionales y municipales 2002-2010*. Lima: Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Stokes, Susan C. 2005. “Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina”. *The American Political Science Review* 99 (3): 315-25. <https://doi.org/dq7zth>
- Stokes, Susan C., Thad Dunning, Marcelo Nazareno, y Valeria Brusco. 2013. *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Tanaka, Martín, y Yamile Guibert. 2011. “La aritmética del poder en las regiones: Informe anual 2010-2011”. En *Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú: informe Perú 2010-2011*, 1ra ed., 80-89. Lima: Oxfam América. <https://bit.ly/3CukAke>
- Tanaka, Martín, y Carlos Meléndez. 2014. “The Future of Peru’s Brokered Democracy”. En *Clientelism, Social Policy, and the Quality of Democracy*, editado por Diego Abente Brun y Larry Diamond, 65-87. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Zavaleta, Mauricio. 2014. *Coaliciones de independientes: Las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos

Conflictos de interés:

La autora declara no tener algún conflicto de interés.

Contribuciones de las autoras y/o los autores:

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

Autora para correspondencia:

MARÍA ALEJANDRA CHINCHAY CÁCERES

<maria.chinchay@pucp.edu.pe>

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]

MARÍA ALEJANDRA CHINCHAY CÁCERES

Licenciada en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Fue presidenta de la Asociación Civil Politaí, una agrupación civil conformada por estudiantes de Ciencia Política de la PUCP. Obtuvo el calificativo de sobresaliente en la sustentación de su tesis de licenciatura. Se desempeña actualmente como asistente en el manejo de datos de conflictos sociales en la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo. Además, es predocente del curso de Gestión Pública en la Facultad de Ciencias Sociales de la PUCP.



Retratos de la exclusión: la baja representatividad de personas con discapacidad en las arenas políticas brasileñas

GUSTAVO MARTINS PICCOLO

<gupiccolo@yahoo.com.br>

Universidade de Araraquara – UNIARA

Gavião Peixoto, São Paulo, Brasil

ORCID: 0000-0002-6078-9176

[Resumen] Este artículo, construido a través de un proceso de revisión literaria asociado al análisis cualitativo de los datos electorales puestos a disposición por el Tribunal Superior Electoral de Brasil, tiene como objetivo analizar la forma en que las personas con discapacidad ocupan cargos electivos en el escenario brasileño. Destaca la discrepancia entre el elevado número de personas con discapacidad en Brasil y su escasa representación en cargos electivos, como resultado de un conjunto de barreras inaccesibles que dificultan su participación equitativa en la vida colectiva. Finalmente, se presentan los importantes avances generados por las personas con discapacidad electas —especialmente en el Poder Legislativo— quienes, aunque en número reducido, catalizaron propuestas cardinales orientadas a hacer más accesibles nuestros espacios y relaciones y, por lo tanto, más democráticos y justos.

[Palabras clave] Personas con discapacidad, inclusión, política pública, elecciones generales, accesibilidad.

[Title] Portraits of exclusion: Political underrepresentation of people with disabilities in Brazil

[Abstract] This article, built through a process of literary review associated with the qualitative analysis of electoral data made available by the *Tribunal Superior Eleitoral* (Brazilian Superior Electoral Court), aims to analyze how people with disabilities become elected officials in the Brazilian scenario. It highlights the discrepancy between the high number of people with disabilities in Brazil and their low presence in elected positions, due to a set of inaccessible barriers that make it difficult for them to participate equally in collective life. Finally, it presents the important advances achieved because of people with disabilities voted as elected officials—especially in the Legislative Branch. These elected officials, even in small numbers, catalyzed the appearance of fundamental proposals that aimed to make our spaces and relationships more accessible, therefore democratic and fair.

[Keywords] People with disability, inclusion, public policy, general elections, accessibility.

[Recibido] 22/03/23 y [Aceptado] 23/06/23

MARTINS PICCOLO, Gustavo. 2023. “Retratos de la exclusión: la baja representatividad de personas con discapacidad en las arenas políticas brasileñas”. *Elecciones* (enero-junio), 22(25): 281-312. DOI: 10.53557/elecciones.2023.v22n25.09

1. INTRODUCCIÓN

Desde mediados de la década de 1990, hemos presenciado en el llamado mundo democrático el fortalecimiento de discursos que se presentan como inclusivos¹ y defienden la necesidad de abrir todos los espacios colectivos a grupos históricamente marginados por las clases dominantes.² Estos discursos —importantes en sí mismos en términos simbólicos y políticos— evidencian la persistencia de fenómenos como el prejuicio, la discriminación, la falta de respeto, la privación cultural y el no reconocimiento de diversos actores sociales. Esto contradice los supuestos de libertad e igualdad proclamados como máxima en una época que se proclamaba nueva y moderna, pero que parecía revivir las dificultades de un pasado sombrío para una parte significativa de la población.

Estos elementos constituyen injusticias que limitan en gran medida las posibilidades de participación equitativa en diversas instancias sociales, afectando especialmente a mujeres, personas negras,³ personas pobres, migrantes, personas LGBT+, personas con discapacidad, personas indígenas, entre otros colectivos tradicionalmente ausentes de las posiciones de poder mayoritarias. Estas injusticias deben ser combatidas en la sociedad mediante políticas que incluyan: (a) redistribución (ya sea de ingresos, trabajo o toma de decisiones), que mejoren las condiciones materiales que rodean a diversos sujetos; (b) reconocimiento, que impidan que las diferencias se conviertan en desigualdades; y (c) representación, que garanticen la presencia de todas las personas en los ámbitos en los que se formulan e implementan los derechos nacionales, con un destacado énfasis en los espacios deliberativos de las políticas públicas.

En el caso de las personas con discapacidad —tema de este estudio— Piccolo (2022) afirma que se ha prestado escasa atención en el campo de los estudios sociales a la producción de textos que destaquen la importancia crucial de que las personas de este colectivo ocupen los espacios políticos establecidos, como parte de la lucha contra el capacitismo estructural aún arraigado en Brasil. Un

1 Declaración de Salamanca. Marco de acción para las necesidades educativas especiales, aprobada del 7-10 de junio de 1994. Salamanca: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. <https://bit.ly/3C8yxET>

2 Declaración Mundial sobre Educación para Todos. Marco de acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje, aprobada del 5-9 de junio de 1990. Jomtien: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura <https://bit.ly/3qnRZuL>

3 El Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística (IBGE) incluyó en su censo nacional categorías basadas en "raza o color" que componen la población brasileña. Estas categorías incluyen personas negras, pardas, blancas, indígenas y amarillas. Para más información ver: <https://bit.ly/4462bXc>

país que, aunque se autodefine inclusivo, sigue excluyendo vehementemente a las personas con discapacidad de sus esferas representativas. A pesar de que se ha avanzado mucho en el desarrollo de políticas, como la creación del beneficio de prestación continuada, la ley de cuotas en el ámbito laboral y universitario, así como en la configuración de derechos de atención prioritaria para las personas con discapacidad y en la implementación de políticas educativas inclusivas —que efectivamente han mejorado la vida de las personas con discapacidad al brindarles más oportunidades sociales— se ha hablado poco sobre la presencia de estas personas como actores de las políticas públicas, desdibujando el supuesto “nada sobre nosotros sin nosotros”.

Tanto es así que Brasil cuenta con 34 políticas públicas dirigidas a personas con discapacidad, de las cuales 31 están en funcionamiento; sin embargo, ninguna de ellas se refiere a la asignación de cuotas para ocupar cargos políticos en espacios legislativos. De hecho, ni siquiera existen instrumentos legales que establezcan un número mínimo de candidaturas de personas con discapacidad en una composición partidaria para las elecciones nacionales o municipales.

La falta de estos instrumentos puede significar que las políticas dirigidas a personas con discapacidad se estén formulando sin la presencia de este colectivo. En otras palabras, son políticas para —y no de— personas con discapacidad, contradiciendo la brújula orientadora del movimiento activista de este colectivo. Por lo tanto, es importante analizar estas relaciones para presentar una imagen de los propios espacios políticos brasileños, llenos de discursos en favor de los grupos marginados, pero ocupados mayoritariamente por fragmentos hegemónicos de la sociedad, lo que puede estar relacionado con el carácter poco transformador y limitado de diversas políticas públicas.

Con el afán de construir este panorama representativo, este artículo se basa en un proceso de revisión bibliográfica y se fundamenta en la investigación cualitativa. Para ello, utiliza datos públicos proporcionados por el Tribunal Superior Electoral de Brasil (TSE). En este contexto, el artículo comienza destacando la importancia de que los grupos oprimidos e históricamente marginados ocupen posiciones instituidas de poder, como un ángulo de transformación de los espacios y las relaciones sociales mediante la formulación de políticas públicas justas y accesibles. A continuación, se presentan y analizan los datos sobre la presencia de personas con discapacidad en cargos de

elección popular en Brasil, cargos que tienen legitimidad en la formulación de los instrumentos mencionados anteriormente. Además, se hacen consideraciones sobre los numerosos cambios promovidos en Brasil a partir de iniciativas tomadas por legisladores y legisladoras con algún tipo de discapacidad, lo que indica que la presencia de este colectivo en las arenas políticas puede reordenar la lógica de algunos intereses y preocupaciones nacionales. El texto concluye enfatizando la necesidad de avanzar para que el discurso inclusivo, más que el políticamente correcto, se convierta en una práctica que valore la experiencia de la discapacidad como parte del patrimonio histórico-cultural de la humanidad. Esto requiere que las personas con discapacidad estén presentes como actoras y autoras de su propia historia y de la nuestra.

2. POR UNA POLÍTICA CON PRESENCIA DE COLECTIVOS MARGINADOS EN LAS ARENAS POLÍTICAS

Al destacar de manera preliminar la importancia de la presencia de los colectivos minoritarios en los espacios de formulación de políticas públicas como componente angular del proceso del desarrollo de sociedades que se consideren democráticas, entendemos que la constatación de una distribución dispar en términos de representación política debe ir acompañada de la creación de mecanismos que permitan romper el círculo mediante el cual la democracia política institucionalizada reproduce la desigualdad social como un hecho natural. Romper este círculo generará un proceso inclusivo más amplio que contribuya —*de jure y de facto*— con la reducción de las múltiples injusticias estructurales y simbólicas.

Young (2006) destaca las quejas frecuentes de grupos sociales que señalan el carácter excluyente de las normas de representación en las sociedades contemporáneas. Además, recuerda que muchas de las discusiones sobre la construcción de políticas públicas se establecen al margen de los propios sujetos que sufren sus impactos cotidianamente, lo cual ha generado diversas propuestas que buscan aumentar, y en algunos casos incluso inaugurar, la representatividad de los grupos marginados en estas esferas.

Según Young (2006), estas iniciativas han sido fuente de objeciones por parte de los grupos hegemónicos, que ven estos intentos como una especie de violación de los principios democráticos generales y consideran que estas propuestas son injustas e insuficientes para representar la complejidad de las

variables que constituyen a los seres humanos, atravesados por diferencias de clase, género, religión, etnia, normas culturales, orientación sexual, entre otros. Bajo esta comprensión, cualquier representación se considera incompleta.

El sofisma que subyace en estas destacadas objeciones no se sostiene en la práctica, ya que en última instancia reproduce las antiguas y conocidas injusticias políticas que mantienen el destino de todas y todos en manos de un grupo selecto, manteniendo prácticamente intacta la composición aristocrática original que inauguró la idea de elegir gobernantes a través de elecciones como un elemento característico de la democracia representativa, en contraposición a la democracia directa.

En este punto, es relevante recordar las reflexiones de Manin (1997), quien sostiene que la elección como mecanismo de selección de gobernantes ha ocupado el lugar que históricamente correspondía a los sorteos —procedimientos típicos de la democracia griega— marcando de cierta manera el triunfo de la distinción, un principio esencialmente aristocrático cuyo surgimiento estaba influenciado por las ideas platónicas sobre la necesidad de elegir a un cuerpo gobernante superior. No obstante, con esto no pretendemos poner fin a la idea de las democracias representativas, sino más bien señalar sus límites, ya que el progreso civilizatorio ha traído consigo cuestiones sociales, económicas y culturales sumamente complejas. Estas cuestiones, sumadas a extensas y numerosas capas de población, han hecho imperativo pensar en términos de representatividad política.

Lo que necesitamos, por lo tanto, es mejorar esta forma de democracia representativa para hacerla más inclusiva; aunque, como bien señala Luís Felipe Miguel (2005), esto encierra una contradicción latente, pues se trata de un gobierno del pueblo en el cual el pueblo no está presente en el proceso de toma de decisiones (2005, 26).

Pitkin (1967) destaca la tipología de la representación política en las sociedades modernas basándose en dos concepciones: la representación descriptiva y la representación formalista. La representación descriptiva sostiene que el cuerpo elegido de representantes debe reflejar la composición de la sociedad y ser un microcosmos de esta en la misma proporción de cada grupo representado, pues lo que importa en este espacio es quiénes representan y no exactamente lo que

hacen. Por otro lado, la representación formalista parte del principio de que lo que importa son las acciones y propuestas realizadas por las y los representantes, sin importar a qué grupo pertenecen. Pitkin (1967) considera que la visión formalista es la que ofrece mejores resultados a la ciudadanía, especialmente a través de los mecanismos posibles de rendición de cuentas.

Esta posición ha sido impugnada por Phillips (2001), quien argumenta que la representación formalista genera una subrepresentación de los grupos minoritarios, lo que significa un problema central de las democracias representativas contemporáneas. Según esta autora, es un hecho notorio que el grupo de gobernantes en nuestra sociedad por lo general está compuesto por hombres, blancos, con alto nivel de educación y pertenecientes a clases económicas privilegiadas, lo que representa una imagen pálida de nuestra diversidad cultural.

Esta palidez, reflejada en la composición representativa del poder político instituido, tiende a producir políticas públicas vinculadas con los intereses de ese estrato que representan. Esta postura destacada encuentra respaldo en Young (2000, 109), quien sostiene que en sociedades con altos niveles de desigualdad, la falta de diferenciación implica que los intereses de las y los más poderosos y ricos se convierten en los intereses comunes. Frente al carácter ordinario de esta suposición, es necesario reconfigurar dicho espectro representativo.

Según Phillips (2001), más que diseñar mecanismos para que las personas elegidas tengan como una de sus banderas de lucha la inclusión de las y los desfavorecidos, es esencial que los grupos marginados ocupen el espacio político, ya que dicho empoderamiento es un requisito previo para promover transformaciones estructurales. Por lo tanto, las libertades civiles y políticas no deben ser vistas como epifenómenos de la estructura económica, sino como un campo de lucha orgánico del que los grupos oprimidos deben apropiarse para buscar cambios sociales, económicos y culturales, actuando de manera interrelacionada con las condiciones materiales de producción.

No es casualidad que la propuesta de inclusión de grupos minoritarios en el escenario político encuentre resistencia, especialmente en sociedades desiguales, ya que los grupos hegemónicos tienden a restringir la participación democrática para evitar la redistribución del poder político y así preservar sus propios intereses. Esto constituye una de las paradojas más significativas de nuestra democracia, a saber, la coexistencia entre la igualdad política formal

y las profundas desigualdades sociales y representativas. Así lo señala Miguel (2014, 147), al destacar que la inclusión formal, inherente a los regímenes democráticos, convive con la exclusión efectiva de individuos, grupos, perspectivas sociales e intereses.

Según Miguel (2014), la evidente escasez de colectivos históricamente marginados en el escenario político ha generado diversas propuestas con el objetivo de alcanzar una representación más inclusiva, rotativa y acorde con la sociedad. Estas propuestas van desde la implementación de mecanismos que garanticen la aleatoriedad en las elecciones hasta la reserva de escaños para grupos considerados subalternos. Por lo tanto, la demanda de presencia política también debe ser vista desde la perspectiva de la justicia, ya que es fundamental para el ejercicio del poder, y su concentración en manos de unos pocos representa una injusticia específica —la injusticia política— que debe ser combatida junto con las injusticias económicas y culturales.

No es casualidad que Young (2006) considere fundamental que más personas de colectivos marginados ocupen espacios de lucha política, ya que esto contribuirá a la construcción de políticas públicas que amplíen el espectro de participación social de manera verdaderamente democrática. Esta postura encuentra respaldo en Pinto (2004, 105), quien sostiene que el proceso de inclusión provoca cambios radicales que reorganizan la posición relativa de los sujetos que ya estaban plenamente integrados en la sociedad. Al considerar el poder como una ecuación de suma cero, se puede apreciar que por cada sujeto o grupo incluido, corresponde una pérdida de poder para un grupo previamente incluido. Esto explica en gran medida las dificultades de las experiencias participativas.

En este sentido, es fundamental que los grupos oprimidos perciban y comprendan el acto de la representación política como un elemento estructurante en la lucha por el reconocimiento, y se posicionen firmemente a favor de la implementación de mecanismos que garanticen el acceso a todas las conquistas de la humanidad, históricamente negadas a las capas económicamente más desfavorecidas. Por lo tanto, es necesario ampliar las tensiones en el campo político mediante la incorporación de intereses diferentes a los defendidos por los grupos dominantes, como elemento fundamental para expandir y mover las políticas públicas más allá de los intereses parroquiales de los sectores hegemónicos de la sociedad. Estos intereses están impregnados por el sello de la

subalternidad, y tienen como función cuestionar los mecanismos de acceso al poder y al control de los bienes materiales, lo que implica necesariamente una revisión de los privilegios de los grupos dominantes.

Se podría argumentar que la mera presencia de grupos subalternos en las esferas de representación política no garantiza por sí sola que sus agendas transformen las posiciones definidas por los sectores hegemónicos de la sociedad, debido a la influencia homogeneizadora del campo político. Como señala Miguel (2015, 198), el campo político busca enmarcar las voces diferentes, forzando adaptaciones y reduciendo el potencial disruptivo de la incorporación de voces disonantes.

Sin embargo, por más abrasivo que sea dicho campo, no logra cooptar todos los intereses, discursos y posiciones disonantes de los grupos subalternos elegidos para hacerlos más aceptables para el *statu quo* vigente. Cuando la presencia reemplaza la ausencia en el escenario político, se materializan efectos perdurables que ya no pueden ser reprimidos o sofocados, porque en política, la voz es poder.

Dada la importancia fundamental de la presencia de grupos minoritarios en las arenas instituidas de poder como instrumento para cuestionar las posiciones y políticas públicas, es necesario analizar cómo se han comportado dichos segmentos en el proceso electoral. En ese sentido, se ha prestado escasa atención a la presencia en estas arenas de personas con discapacidad, uno de los grupos históricamente más marginados por la cultura normativa desde la modernidad. De hecho, en la mayoría de los casos, esta subrepresentación ni siquiera se considera un problema, debido a la comprensión aún predominante de que la discapacidad es una cuestión que se aborda exclusivamente a través de la mejora de los sistemas de salud.

Dicho esto, es fundamental señalar la comprensión de la categoría de discapacidad trabajada aquí, la cual se vincula a las gramáticas delineadas por la epistemología que denominamos modelo social de la discapacidad. Esta corriente teórica establece una importante distinción entre incapacidad/lesión y discapacidad, considerando la primera como la falta de una parte o la totalidad de un miembro, órgano o sentido, y la segunda como el conjunto de opresiones operadas por la sociedad para excluir a los cuerpos con limitaciones de una participación social plena. Esta diferenciación se aborda de manera didáctica por Morris (1991, 25), quien argumenta que la incapacidad para caminar representa una

lesión, mientras que la incapacidad para entrar en un edificio porque solo se puede acceder mediante una escalera es una discapacidad. La incapacidad para hablar es una lesión, pero la incapacidad para comunicarse porque no se dispone de ayudas técnicas adecuadas es una discapacidad. La incapacidad para mover el cuerpo es una lesión, pero la incapacidad para levantarse de la cama porque no se dispone de ayuda física adecuada es una discapacidad. Así, para Morris (1991), la discapacidad es producto de la exclusión social.

Esta historización de la discapacidad genera una inversión radical en las medidas y mecanismos concebidos para mitigar o eliminar las consecuencias que produce. Si antes solo recaía en las ciencias de la salud la responsabilidad de esta tarea, desde entonces la sociedad se ha visto carente de transformaciones para incorporar todas las experiencias corporales. Así, el enfoque se desplaza del cuerpo a la sociedad, de lo individual a lo colectivo, de lo privado a lo institucional; esto, en la medida en que la discapacidad se interpreta de manera relacional a través de una interacción no armoniosa entre tener una limitación, lesión o trastorno y vivir en una sociedad que no está pensada para acoger esta diversidad. Si es la sociedad la que incapacita a estos individuos, la única forma de cambiar esta situación es a través de luchas intensas para transformar el estado actual de las fuerzas sociales, lo cual no se logra sin ocupar espacios en las arenas políticas de poder constituidas formalmente. Por lo tanto, es necesario mapear el escenario existente y ofrecer sugerencias para poder reorganizar el color de las pálidas fotografías que componen estas geografías sociales brasileñas en la mayoría de los casos.

3. ELECCIONES Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN BRASIL: RETRATOS DEL TIEMPO PRESENTE

Según los datos de la Encuesta Nacional de Salud (*Pesquisa Nacional de Saúde*, PNS), recopilados en el 2019 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE] 2021), cuantificaron en 17 300 000 el número de personas de dos años o más con alguna discapacidad en Brasil. Esto representa el 8.4 % de la población de este grupo etario, un número inferior a las estimaciones mundiales establecidas en 15 % por la Organización Mundial de Salud (OMS) (OMS Y BANCO MUNDIAL 2011). Al mismo tiempo, el último censo nacional de Brasil, realizado en 2010, arrojó que este colectivo representaba el 25 % de la población (IBGE 2010).

La existencia de estos datos revela la presencia de un colectivo considerable en comparación con la población brasilera, superando los diez millones de personas. Este colectivo, en teoría, tendría la suficiente influencia para elegir representantes capaces de diseñar políticas públicas específicas para este segmento, cuya implementación tendría un impacto fundamental en la vida de todas y todos, ya que las propuestas de transformación social fundamentadas en el concepto de accesibilidad tienen a la universalidad como uno de sus supuestos básicos. Dicho esto, es fundamental entender cómo las personas con discapacidad están ocupando cargos de elección popular en Brasil, con el fin de establecer posibles conexiones entre esta presencia y la formulación de políticas públicas accesibles.

Con el objetivo de lograr dicho propósito, analizaremos los datos de las elecciones en Brasil en 2022, las primeras elecciones de carácter nacional en las que las y los candidatos pudieron declararse como personas con discapacidad ante el Tribunal Superior Electoral de Brasil (TSE), lo cual hace que estos datos sean inéditos y de un interés analítico evidente. También realizaremos comparaciones con los datos de las elecciones municipales de 2020, las que, aunque diferentes —ya que se refieren al proceso de elección de las y los gestores de cada ciudad brasileña—, nos permiten trazar un panorama transversal de las personas con discapacidad en cargos de elección popular en Brasil. Además, investigaremos posibles comparaciones en cuanto a las cifras expresadas por las personas con discapacidad en relación a otros colectivos marginados, como mujeres, personas negras, entre otros, con el objetivo de comprender la magnitud de la exclusión mencionada. Pasemos a los números:

Las elecciones de 2022 en Brasil definieron a las personas que ocuparían de los cargos de Presidencia/Vicepresidencia de la República, gubernaturas, Senado y Cámaras de Diputados (federales, estatales y municipales) a nivel nacional. Según el TSE (2022), se registraron candidaturas de personas con discapacidad para todos los cargos mencionados, excepto para la Presidencia. Sin embargo, solo ocho de estas candidaturas resultaron electas, lo que representa el 0.49 % de las 1627 vacantes en disputa, una cifra significativamente inferior a la presentada en las elecciones municipales de 2020, en las que se eligieron 623 (0.9 %) personas con discapacidad como gestoras de las ciudades brasileñas (TSE 2020). Independientemente del enfoque considerado, es importante destacar que el porcentaje de personas elegidas se encuentra muy

por debajo de la proporción de este colectivo en la población brasileña, que según el dato censal más bajo es de 8.4 % (IBGE 2021).

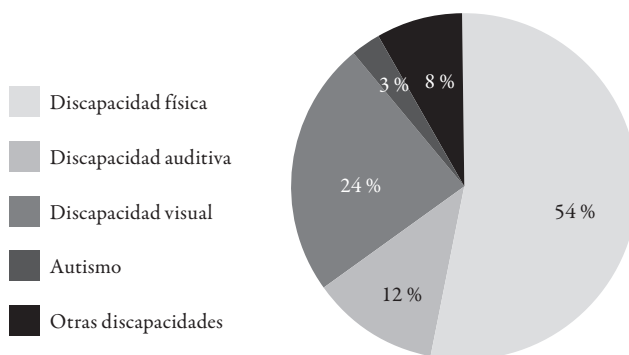
Este hallazgo requiere una atención detallada para comprender qué elementos pueden estar contribuyendo a esta subrepresentación empírica en cargos de elección popular en uno de los colectivos más numerosos de la sociedad brasileña. Esta cuestión, también presente en otros países, abarca diferentes aspectos, que van desde las deficiencias educativas y la falta de políticas de accesibilidad en los servicios públicos hasta la falta de recursos económicos de este colectivo, así como el propio prejuicio, como afirman los datos de Mattila y Papagergiou (2017), Waltz y Schippers (2021) y Schur *et al.* (2015).

En este momento, nos centraremos en analizar cómo se revelan los datos sobre el registro de candidaturas de personas con discapacidad en Brasil, considerándolo como un componente importante para comprender la subrepresentación de este colectivo en los espacios de formulación de políticas públicas.

En vista de esto, es relevante mencionar que en las elecciones nacionales de 2022 (TSE 2022) postularon 29 262 personas, de las cuales 476 (1.63 %) se declararon personas con discapacidad: 263 con discapacidad física (53.78 %), 115 con discapacidad visual (23.52 %), 59 con discapacidad auditiva (12.07 %), 39 declararon tener otras discapacidades (7.98 %) y 13 afirmaron ser autistas (2.66 %). Esta representación se puede observar mejor en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 1

Porcentaje de candidaturas por discapacidad declarada en las elecciones brasileñas de 2022



Fuente: Elaboración propia con base en TSE (2022)

Los datos anteriores resaltan una prevalencia de candidaturas de personas con discapacidad física en comparación con otras discapacidades (lo cual también ocurrió en las elecciones de 2020, en las que el 47 % del total de candidaturas de personas con discapacidad estaba representado por personas con discapacidad física), lo que subraya la necesidad de trabajar con otros grupos de personas con discapacidad para comprender las razones que los llevan a una participación tan baja en el proceso de presentación de candidaturas. Cabe destacar que una concentración similar de candidaturas se ha observado en otras partes del mundo, como señalaron Schur *et al.* (2013).

Los motivos de este hecho, aunque no evidentes por sí mismos, parecen estar relacionados con el papel protagónico desempeñado por las personas con discapacidad física en la configuración de los movimientos activistas de personas con discapacidad, ya que estas organizaciones se han constituido históricamente como espacios que promueven posturas políticas más activas y autónomas.

Además de este factor, también cabe señalar la existencia de barreras (arquitectónicas/físicas, comunicativas, actitudinales) que obstaculizan el derecho a la participación política de las personas con discapacidad, que van desde el acto de votar en sí mismo, pasando por el proceso de presentar candidaturas, hasta ocupar cargos de elección popular en caso de éxito electoral.

Con el objetivo de proporcionar contribuciones para reducir estas barreras, Schur *et al.* (2015) presentaron importantes intervenciones para aumentar la participación política de las personas con discapacidad en las elecciones, destacando la organización de campañas políticas accesibles en términos de comunicación, la preparación de las urnas y los espacios de votación basados en el concepto de diseño universal, el suministro de asistencia cuando sea necesario para que las personas con discapacidad puedan votar, el uso de transporte con recursos de accesibilidad, entre otros.

Es importante destacar que el TSE adoptó una serie de medidas con el objetivo de hacer las elecciones brasileñas más accesibles: (a) la atención prioritaria a las personas con discapacidad, (b) la posibilidad de que las personas con discapacidad cambien su lugar de votación a una sección equipada con mecanismos que satisfagan sus necesidades, y (c) la opción de que las personas

con discapacidad puedan estar acompañadas por una persona de su confianza, si fuera indispensable para el ejercicio del derecho al voto. Además, es importante señalar que las urnas brasileñas cuentan con mecanismos avanzados de accesibilidad, incluyendo recursos en braille que van desde la identificación del teclado hasta el uso de dispositivos de audio con voz sintetizada para las personas con discapacidad visual, detalles que se describen en Lacerda (2018).

A pesar de las transformaciones fundamentales promovidas por los organismos responsables de las elecciones brasileñas, las cuales son esenciales desde cualquier punto de vista analítico, entendemos que se centran más en el derecho al voto que en el derecho a ser votado. No es casualidad que todavía presenciemos números tan bajos tanto en las candidaturas vinculadas a personas con discapacidad (1.63 %) como en la ocupación de cargos de elección por parte de este grupo poblacional (0.49 %). Por lo tanto, surge un nuevo desafío para el TSE en la tarea de aumentar la participación política de las personas con discapacidad: más allá del simple acto de votar, es una tarea ardua que requiere una serie de articulaciones que combinan componentes culturales, políticos y económicos.

Volviendo al tema de la concentración de candidaturas de personas con discapacidad física entre aquellas relacionadas con personas con discapacidad, consideramos fundamental señalar que esta alta concentración de candidaturas solo se hace evidente en comparación con las candidaturas de otras personas con discapacidad, ya que cuando se hace referencia a los números generales, estas aún son significativamente bajas, como lo demuestran los datos anteriores. Por último, en cuanto a la segmentación de las candidaturas de personas con discapacidad, llama la atención la ausencia de la discapacidad intelectual entre los registros mencionados, lo que señala la necesidad de una mayor precisión en la clasificación de las categorías de discapacidad por parte del Tribunal Superior Electoral de Brasil. Esta ausencia relevante tal vez denote la marca de un tiempo que sustrajo los derechos políticos de esta población, que aunque han sido restablecidos mediante un instrumento legal, la ley brasileña de inclusión,⁴ parecen persistir obstinadamente en la exclusión en el ámbito político. En consecuencia, es urgente desarrollar un trabajo educativo y social de

4 Brasil. Ley Brasileña para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (Estatuto de las Personas con Discapacidad), Ley n.º 13.146, 6 de julio de 2015. <https://bit.ly/43wikoC>

amplio alcance para promover la inclusión de todas las personas en el conjunto de los espacios de representación social.

En cuanto al género declarado en las candidaturas vinculadas a personas con discapacidad, tenemos que 306 personas se declararon hombres (64.3 %), 169 mujeres (35.5 %) y una persona optó por no identificarse (0.2 %), lo cual refleja un aumento de las candidaturas masculinas de personas con discapacidad, hecho también presente en países como Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Francia, Alemania y España (BERKOWITZ 1987; HALVORSEN *ET AL.* 2020). Los motivos de estas cifras parecen estar relacionados —además del machismo característico de las arenas políticas y la conformación del espectro político-partidario— con la suposición de que las mujeres con discapacidad encuentran aún más dificultades para ingresar a la vida pública, como señalan Schur *et al.* (2002).

Este escenario resalta la tarea inaplazable de fortalecer las prácticas activistas de mujeres con discapacidad, quienes representan, según la Encuesta Nacional de Salud de 2019 (IBGE 2021), una población de 10 500 000 (60.7 %) de un total de 17 300 000 personas con discapacidad en Brasil. También se requiere destacar la urgencia en lo que respecta a las candidaturas generales, ya que indican un escenario similar de superposición de candidaturas masculinas sobre las femeninas (67 % frente al 33 %), una diferencia que podría ser aún más amplia si no fuera por la Ley n.º 9.504, que obliga a los partidos políticos a llenar un porcentaje mínimo del 30 % de candidaturas de cada género para las elecciones proporcionales.⁵

Si relacionamos los números generales del porcentaje de candidaturas femeninas (33 %) con los de las candidaturas masculinas (67 %), notaremos que se encuentran en el umbral del cumplimiento legal. Por lo tanto, es evidente que las mujeres todavía son marginadas de las arenas políticas brasileñas, y que su participación equitativa en todas las dimensiones del proceso electoral requiere avances importantes, aunque existan progresos evidentes en este sentido. En relación con esta cuestión, sería importante avanzar en la creación de mecanismos que fortalezcan la actuación de las mujeres ya elegidas en los espacios legislativos, como propone Rezende (2017), así como generar situaciones

5 Brasil. Ley n.º 9.504, 30 de setiembre de 1997. <https://bit.ly/3oEp6tH>

que fomenten un aumento en el interés y la participación de las mujeres en la política partidaria y en las elecciones, como señalan Grossi y Miguel (2001) y Meireles y Rubim Andrade (2017). Entendemos que la misma lógica utilizada para atraer a las mujeres a la política nacional se puede utilizar para involucrar de forma más activa a las mujeres con discapacidad en el proceso electoral, lo cual es fundamental para la democratización de los espacios de poder, que deben ser ocupados por otros intereses, puntos de partida y perspectivas.

Además de las mujeres, existe una serie de otros colectivos que también han sido marginados en el proceso de ocupación de las arenas políticas brasileñas, como las personas negras, los pueblos indígenas, los gays, las lesbianas, las personas trans, entre otros. En el caso de las personas negras, estudios como los de Johnson (2000) y Campos y Machado (2015) señalan la subrepresentación de este grupo en el Congreso Nacional, cuyos factores se relacionan con el prejuicio electoral, la discriminación en el reclutamiento partidario, la falta de recursos económicos en una población que pertenece en su mayoría a los estratos más pobres, los bajos niveles de educación, etc. Esto, a su vez, resulta en una reducción en la amplitud de las políticas públicas brasileñas. De cierta manera, todas las razones enumeradas por los autores como interferencias en la subrepresentación de la población afrodescendiente en las arenas políticas también se manifiestan en el colectivo de personas con discapacidad.

Cabe destacar que la Resolución TSE n.º 23.664/2021 determina la obligatoriedad de la distribución de recursos a través del Fondo Especial de Financiamiento de Campañas (FEFC), de modo que separen montos específicos para candidaturas de mujeres y personas negras.⁶ Esto, sumado a la ampliación de la categoría de personas negras en Brasil, que incluye a negros y “pardos”,⁷ hace probable que veamos un aumento en el número de personas afrodescendientes —candidatas y electas— debido a la influencia del uso de recursos financieros en el éxito de las candidaturas. Sin embargo, el aspecto positivo de esta medida

6 “Modifica la Resolución-TSE N° 23.605, de 17 de diciembre de 2019, que establece lineamientos generales para la gestión y distribución de los recursos del Fondo Especial de Financiamiento de Campañas (FEFC)”. Resolución n.º 23.664. Brasilia: Tribunal Superior Electoral, 9 de diciembre de 2021. <https://bit.ly/3N2Rhfh>

7 Según el IBGE, pardo es una de las categorías basadas en “raza o color” que componen la población brasileña, junto con negros, blancos, indígenas y “amarillos”. El término, complejo en sí mismo, engloba a personas de diversas ascendencias que se identifican con una mezcla de dos o más opciones raciales. En el censo nacional realizado por el IBGE, incluye a las personas pardas como integrantes de la población negra brasileña, compuesta por pardos y negros.

puede verse mitigado por la mala fe de algunos proponentes, que pasarían a clasificarse como pardos e identificarse como personas negras únicamente con el fin de acceder a las cuotas de financiamiento electoral. No es casualidad que en las elecciones nacionales de 2022, la primera elección que materializó esta medida, un informe publicado por Poder360 señalara que una de cada tres personas negras electas se había declarado blanca en elecciones anteriores (MALI Y NOGUEIRA 2022). Otro informe publicado por el portal UOL constató que la mitad de las y los legisladores negros elegidos en todo el país en realidad eran blancos, como se constató al someter sus perfiles a un proceso de heteroidentificación racial (FREIRE Y MAZZEI 2022).

Hecha esta ponderación, y volviendo al ámbito del análisis sobre la ocupación de cargos de elección popular por personas con discapacidad en Brasil, podemos observar que —en comparación con la representación general de un grupo poblacional— en ningún otro colectivo la marginación es tan pronunciada como en el caso de las personas con discapacidad, tanto en la ocupación de escaños (0.49 %) como en la disponibilidad de candidaturas (1.63 %).

Un ejemplo revelador en este sentido es el análisis del proceso de elección de las 513 diputaciones que conforman la Cámara de Diputados federal, responsable de la supervisión y formulación de políticas públicas nacionales. Según los resultados de las elecciones de 2022, solo dos personas con discapacidad ocuparan escaños en la principal arena legislativa del país. En este mismo espacio, considerando solo a grupos históricamente marginados, se eligieron 91 mujeres, 135 personas negras (27 negras y 108 pardas), 3 personas de origen asiático, 5 personas de pueblos indígenas y 2 mujeres trans (un hecho inédito en Brasil) (TSE 2022).

Estas cifras resaltan la subrepresentación de las personas con discapacidad en cargos de elección popular en el país, un hecho empíricamente demostrable. Si consideramos que Brasil tiene aproximadamente un 9.0 % de población negra y un 8.4 % de personas con discapacidad en la población nacional (IBGE 2021), podremos percibir la brecha de representación existente en estos respectivos colectivos (27 frente a 2) en la Cámara de Diputados federal. Es decir, mientras la proporción de personas negras elegidas en la Cámara de Diputados representa el 5.26 % del total de candidaturas electas (el 58.4 % de su fracción representativa en el país), la de personas con discapacidad apenas alcanza un

insignificante 0.39 % (el 4.64 % de su fracción representativa en el país). En el caso de las mujeres, aunque representan el 51.1 % de la población brasileña, ocupan solo el 17.7 % de los escaños en la Cámara (el 34.63 % de su fracción representativa en el país), lo que demuestra su subrepresentación. Sin embargo, esta baja representación sigue siendo menor en comparación con el colectivo de personas con discapacidad, que no tiene paralelo en términos de marginación política. Esta constatación se vuelve aún más evidente cuando consideramos el número de personas de origen asiático (3), indígenas (5) y mujeres trans (2) elegidas para la Cámara de Diputados, ya que estas poblaciones, incluso cuando se suman, son significativamente menores que la población de personas con discapacidad en Brasil, y aun así lograron elegir representantes en un volumen igual o mayor al de las personas con discapacidad. En este sentido, podemos afirmar que la subrepresentación de personas con discapacidad en las arenas políticas brasileñas es un problema estructural, relacionado, entre otras cosas, con la representación de la discapacidad como déficit y limitación, como si fuera una cuestión puramente clínica y no social.

Por consiguiente, el conjunto de hallazgos aquí presentados indica que la categoría de discapacidad rara vez se ve desde una perspectiva política. Este dato se vuelve aún más notable al analizar la distribución de las candidaturas de personas con discapacidad por espectro político, en el que se observa la inexistencia de cualquier correlación con partidos del campo progresista, como ocurre en otros colectivos minoritarios. Ningún partido político brasileño, según los datos consolidados por el TSE, registró un porcentaje superior al 4 % de personas con discapacidad como candidatas (TSE 2020), una cifra muy lejana a la representación poblacional del 8.4 % establecida por la PNS (IBGE 2021) y del 15 % establecido por la Organización Mundial de la Salud (OMS Y BANCO MUNDIAL 2011).

Estos elementos nos permiten afirmar que la categoría de discapacidad no se muestra efectiva como plataforma política y bandera partidaria, y no es considerada desde la perspectiva de un grupo minoritario. No sorprende que ninguno de los 33 partidos políticos activos en Brasil mencione en sus páginas oficiales el tema de la discapacidad como componente constitutivo de movimientos/núcleos sectorizados creados por partidos con segmentos específicos de la población. Así, encontramos movimientos políticos que buscan formar

composiciones en agrupaciones políticas con mujeres, personas negras, jóvenes, personas adultas mayores, cristianos/as e indígenas. En ninguno de ellos existe un movimiento similar en relación con las personas con discapacidad. Se podría argumentar que algunos partidos políticos incluyen la cuestión de la discapacidad bajo el término de diversidad/inclusión y, por lo tanto, estaría representada, aunque no nombrada de manera específica.

A pesar del argumento expuesto, entendemos que no se justifica por dos motivos: el primero es que los términos “diversidad” e “inclusión” son genéricos y podrían ser utilizados para cualquier grupo minoritario; el segundo es que resulta injustificable que una población estimada en 17 300 000 de personas (IBGE 2021), necesite de categorías figuradas para su representación. Es urgente que los partidos políticos nacionales se reorganicen para trabajar con este importante colectivo desde la perspectiva de la agencia política, la principal bandera de los movimientos sociales de personas con discapacidad desde la lucha contra la institucionalización.

Es necesario que los partidos políticos y la sociedad se transformen para acoger a más personas con discapacidad como candidatas. Un elemento fundamental de esta transformación es la urgencia de reordenar el concepto de discapacidad, para plantearlo bajo una lógica radicalmente distinta a la empleada por el modelo individual, que ve la discapacidad como la síntesis de déficits y limitaciones derivadas de anomalías biológicas. En resumen, esto implica considerar a las personas con discapacidad desde una lógica identitaria, retratándolas, como diría Abberley (1987), como un grupo oprimido cuyos miembros se encuentran en una posición inferior a otros miembros de la sociedad debido a su discapacidad. Esto, a su vez, implica argumentar que estas desventajas están dialécticamente relacionadas con un conjunto de ideologías que no son naturales ni inevitables, y que justifican y perpetúan una situación que puede ser transformada mediante la acción política.

Además, es crucial llevar a cabo campañas masivas de afiliación de personas con discapacidad, así como discutir la creación de fondos de financiamiento para estas candidaturas y establecer un número mínimo de las mismas. Según señalan Peixoto *et al.* (2022), el financiamiento electoral y la disponibilidad de recursos son elementos decisivos para el éxito de las campañas electorales.

Si partimos de esta premisa y la relacionamos con el hecho de que las personas con discapacidad constituyen el estrato poblacional más pobre en cualquier comparación con otros grupos, según el Informe mundial sobre la discapacidad (OMS Y BANCO MUNDIAL 2011), resulta aún más apremiante la creación de este fondo especial, que ya existe en Brasil para impulsar otras candidaturas.

Más allá del ámbito político, es fundamental pensar en transformaciones que permitan la participación activa de las personas con discapacidad en todo el proceso político. En primer lugar, esta demanda requiere avances para lograr una educación cada vez más accesible. Desafortunadamente, muchos servicios públicos han confundido la idea de inclusión con la mera presencia en estos espacios, por lo tanto, preferimos utilizar el término “educación accesible”. La educación será accesible para las personas con discapacidad cuando les permita progresar de manera gradual y lograr aprendizajes satisfactorios en los diferentes niveles educativos.

Según datos del Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (*Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira*, INEP) (2021), las personas con discapacidad presentan las mayores distorsiones edad-grado en comparación con cualquier otro colectivo, un hallazgo respaldado también por Connor (2014). A pesar de ello, este colectivo aún tiene una presencia marginal en la educación superior. La constatación de estos datos, sumada al hecho de que todas las personas con discapacidad elegidas en 2022 han completado la educación superior, muestra un panorama desafiante pero absolutamente interesante en el ámbito educativo. Cabe destacar que, al analizar la exclusión de personas no blancas de las arenas políticas brasileñas, Campos y Machado (2015) vincularon este hecho, entre otros condicionantes, al bajo nivel de escolaridad de las personas negras y pardas en Brasil. En este sentido, es relevante destacar que la manifestación de niveles más altos en la educación formal se muestra como un predictor para lograr mejores empleos; es decir, mejor remunerados y con una mayor proyección de visibilidad social, elementos determinantes en las posibilidades de éxito electoral. Además, no se puede ignorar el impacto de las apropiaciones educativas en la formulación de plataformas políticas y en el perfeccionamiento de los discursos, componentes orgánicos de la actividad legislativa. Estas cuestiones en conjunto señalan y orientan acerca de la necesidad inaplazable de transformar los sistemas públicos de enseñanza para promover una educación verdaderamente equitativa y

romper con prácticas segregacionistas en su interior. Escuchar a los sujetos más diversos y considerar sus conocimientos como una cultura viva parece un buen punto de partida.

Adicionalmente, si realmente deseamos aumentar la participación de las personas con discapacidad en el proceso electoral, es necesario que las ciudades sean verdaderamente accesibles. ¿Cómo hacer campañas políticas en las calles de las ciudades si ni siquiera tienen rampas? ¿Si el transporte es inaccesible? ¿Si el sistema de salud es deficiente y acarrea numerosas adversidades que podrían superarse, ya sea en términos de movilidad o comunicación? ¿Si los recursos de comunicación alternativa no se ponen a disposición de aquellas personas que los necesitan? ¿Si la tecnología de asistencia se les niega, en su mayoría, a las personas más pobres? En fin, todas estas preguntas deben generar respuestas por parte del poder público, respuestas que modifiquen radicalmente el panorama actual y formen parte de las estrategias para lograr una sociedad accesible y justa. Esto, es claro, requiere de manera inaplazable la presencia de personas con discapacidad como representantes electas, para que puedan deliberar de manera pública y colectiva sobre propuestas relacionadas con su experiencia.

Se podría objetar que la mera presencia de personas con discapacidad en las arenas políticas no necesariamente resultará en una mejora de las condiciones objetivas y subjetivas de este colectivo en la sociedad. Esta es una precisión valiosa dada la naturaleza porosa del campo político, un área con la capacidad singular de acomodar intereses divergentes con el objetivo de mantener el *statu quo*. Sin embargo, como ya hemos afirmado en este texto, en la política, la voz es poder. Y, si observamos detenidamente a través de una breve revisión de los años desde la promulgación de la Constitución de la República Federativa de Brasil, notaremos numerosas transformaciones que surgieron a partir de iniciativas de personas con discapacidad que ocuparon cargos de elección popular.

De esta manera, aunque no haya ninguna garantía de que la elección de personas con discapacidad resulte en la implementación de políticas públicas accesibles, es innegable que sin ellas la situación tiende a empeorar. De ahí la necesidad de llevar a cabo este doble movimiento para mejorar las condiciones sociales y lograr que los espacios sean más inclusivos. Por un lado, permitir que más personas con discapacidad se postulen como candidatas a cargos de

elección popular y, por el otro lado, fomentar la participación de más personas con discapacidad como protagonistas del proceso político, presentando candidaturas y siendo elegidas, incluso cuando estos elementos anteriores no estén completamente materializados, es importante que la transformación de espacios inaccesibles no sea solo una de las demandas en la agenda, sino la principal.

Dicho esto, es importante destacar algunas de las principales contribuciones presentadas por personas con discapacidad cuando ocupan cargos de elección popular, las cuales apuntan a la relación mencionada anteriormente.

4. OCUPAR ES TRANSFORMAR: PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Algunas de las principales transformaciones legislativas brasileñas en relación con la creación de espacios y prácticas accesibles en la sociedad fueron propuestas, informadas o lideradas por personas con discapacidad que ocuparon cargos de legisladores/as. Estas transformaciones van desde la enmienda constitucional n.º 12, la primera en tratar sobre la consolidación de los derechos de las personas con discapacidad en Brasil —que modificó la Constitución de 1969 para garantizar derechos específicos en educación, asistencia, trabajo y acceso físico a las personas con discapacidad,⁸ y que fue ideada por Thales Ramalho, el primer diputado con discapacidad en el país—, hasta la promulgación de la Ley Brasileña de Inclusión,⁹ hito principal en términos de derechos y políticas públicas para personas con discapacidad, informada por Mara Gabrielli, una persona con discapacidad física. Así, se puede afirmar que una serie de innovaciones legales se desencadenaron gracias a la participación activa de personas con discapacidad en cargos de elección popular.

Entre las leyes y tratados en el período considerado, cabe destacar la Ley de atención Prioritaria y Accesibilidad (Ley n.º 10.098/2000), la Ley de la lengua brasileña de señas (Ley n.º 10.436/2002), Ley de regulación de la profesión del traductor e intérprete de la lengua brasileña de señas (Ley n.º 12.319/2010), Ley del perro guía (Ley n.º 11.126/2005). También esta la Política nacional de protección de los derechos de las personas con trastorno del espectro autista (Ley n.º 12.764/2012), el Tratado de Marrakech sobre el acceso a las obras

8 “Vela por la mejora de la condición social y económica de las personas con discapacidad”. Enmienda constitucional n.º 12. Brasilia: Presidencia de la República, 17 de octubre de 1978. <https://bit.ly/3WLi96z>

9 Brasil. Ley Brasileña para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.

publicadas para personas con discapacidad visual (Decreto n.º 9.522/2018), Ley de visión monocular (Ley n.º 14.126/2021), la promulgación de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad y su protocolo facultativo (Decreto n.º 6.949/2009), y la Ley Brasileña de Inclusión (Ley n.º 13.146/2015), entre otras. Es importante destacar que toda esta jurisprudencia mencionada es solo a nivel federal, sin tener en cuenta las numerosas leyes estatales y municipales.

La existencia de estos documentos ha modificado, en el ámbito legal, la geografía de los paisajes al transformar las posibilidades de participación social de las personas con discapacidad en diversos espacios. En el área de la salud y la educación, estas medidas han permitido, por ejemplo, la atención preferencial de las personas con discapacidad, así como la asignación de recursos específicos para políticas relacionadas, incluyendo la adquisición de tecnologías accesibles que realmente mejoren la vida de las personas con discapacidad. Los mecanismos mencionados también han posibilitado que los nuevos espacios públicos que se construyan en Brasil se piensen desde el principio como accesibles, lo cual es saludable. Leyes como la regulación de la profesión del traductor e intérprete de lengua de señas garantizan la presencia de estas y estos profesionales en espacios educativos y otros ámbitos, como componente fundamental de los mecanismos de acceso al conocimiento y la cultura producida por la humanidad. Lo mismo ocurre con el Decreto n.º 9.522/2018.

Cabe mencionar que incluso los instrumentos más complejos, como la Ley Brasileña de Inclusión (Ley n.º 13.146),¹⁰ están estructurados en 127 artículos que representan el compromiso de la sociedad brasileña con la transformación de cualquier situación que genere dificultades u obstáculos para que las personas con discapacidad participen de manera equitativa en la sociedad. Este también es el caso del Decreto n.º 6.949/2009, cuya implementación total depende de una serie de modificaciones pendientes en Brasil. Estas normativas tienen un impacto real en la vida de las personas, ya sea en términos de garantía de derechos antes silenciados o en la proyección de una nueva sociedad que incorpore la accesibilidad en sus diversas dimensiones como forma de justicia y democracia. Además, como señala Bobbio (2010), no podemos olvidar que el corolario del derecho conlleva como supuesto orgánico la obligación del deber,

10 Brasil. Ley Brasileña para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.

lo que indica momentos de un mismo proceso. En este sentido, una norma impone un deber a una persona y, al mismo tiempo, atribuye a otra persona el derecho de exigir su cumplimiento (BOBBIO 2010, 118).

Por lo tanto, la creación de propuestas que busquen modificar paisajes inaccesibles y asimétricos tarde o temprano tiene efectos directos en las relaciones ordinarias desarrolladas en la sociedad. Partiendo del supuesto de que una parte significativa de estas propuestas inició, se desarrolló o concluyó gracias a las intervenciones de personas con discapacidad en cargos de elección popular, resulta evidente la necesidad de aumentar el número de personas electas vinculadas a este grupo. Esta iniciativa representa, sobre todo, una cuestión de justicia basada en la valoración de la presencia de todas y todos.

Cuando nos referimos a la valoración de la presencia y a la necesidad de aumentar el número de personas con discapacidad elegidas, no estamos defendiendo ningún esencialismo. Siguiendo el razonamiento de Young (2006) sobre la necesidad de contar con más mujeres en la política, destacamos que el acceso de las personas con discapacidad a los escenarios de deliberación pública es necesario para materializar un prisma singular, que tiene en la discapacidad un marcador identitario vinculado a un tipo particular de experiencia en el mundo.

Por estos elementos, resulta fundamental la creación de mecanismos que busquen aumentar esta representatividad en los poderes Ejecutivo y Legislativo a nivel municipal, estatal y nacional. La iniciativa más concreta en cuanto a esta cuestión en Brasil es la propuesta de enmienda constitucional n.º 34/2016, la cual tiene como objetivo reservar cupos en los cargos de diputado/a y concejal/a para personas con discapacidad, con aplicabilidad en el Congreso Nacional, las Asambleas Legislativas y los Concejos Municipales.¹¹ En dicha propuesta, se aplicarían cuotas de ocupación de cargos de elección popular para personas con discapacidad de manera proporcional y escalonada, comenzando en 2.5 % hasta llegar al 10 %. Es relevante destacar que el texto presentado se refiere a la ocupación de puestos y no a las candidaturas, lo cual es más original y audaz que la Ley n.º 9.504/1997, que estableció la reserva (pero no el cumplimiento) de un 30 % de candidaturas para cada género en los partidos o coaliciones en elecciones proporcionales en Brasil.¹²

11 Ver: <https://bit.ly/3C88cHa>

12 Brasil. Ley que establece Normas Legales para las Elecciones, Ley n.º 9.504, 30 de setiembre de 1997. <https://bit.ly/3qpSl3O>

La llamada política de cuotas se presenta como un tema polémico que genera debates y enfrentamientos en el campo académico, que van desde su entendimiento como una herramienta esencial y permanente para reducir las desigualdades, hasta perspectivas que la consideran necesaria pero temporal, y también existen opiniones totalmente opuestas sobre su validez, argumentando que su existencia generaría otras injusticias.

En este momento, no entraremos en el campo de las discusiones sobre la política de cuotas, pero consideramos que, independientemente de la herramienta elegida, es urgente pensar en mecanismos que garanticen el acceso de las personas con discapacidad a los espacios en los que se generan las políticas públicas, permitiendo impulsar los cambios necesarios en términos de transformación accesible de la sociedad.

Este es precisamente el espíritu que impregnó la Ley n.º 13.146, que en su artículo 76 destaca la obligación del poder público de garantizar a las personas con discapacidad todos los derechos políticos y la oportunidad de ejercerlos en igualdad de condiciones con las demás personas.¹³ En su primer párrafo, enfatiza que se asegurará a las personas con discapacidad el derecho a votar y ser votadas, garantizando que los procedimientos, instalaciones, materiales y equipos de votación sean adecuados, accesibles para todas las personas, y de fácil comprensión y uso.¹⁴ También incentiva a las personas con discapacidad a postularse y desempeñar cualquier función pública en todos los niveles de gobierno, incluido el uso de nuevas tecnologías de asistencia. Además, cuando corresponda, se garantiza que los discursos oficiales, la publicidad electoral obligatoria y los debates transmitidos por los canales de televisión cuenten al menos con recursos de subtitulación, intérpretes de lengua de señas y audiodescripción.¹⁵

Sin embargo, debido a la asimetría de origen, es necesario pensar más allá de garantizar solo el derecho de este colectivo a votar y ser votado, siendo este último, según Manin (1997), el elemento más crucial de una democracia representativa sólida. En este sentido, lo que presuponemos aquí es el derecho a ocupar cargos electivos por parte de un colectivo minoritario históricamente excluido del proceso político, un desafío revolucionario para una sociedad

13 Brasil. Ley Brasileña para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.

14 Brasil. Ley Brasileña para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.

15 Brasil. Ley Brasileña para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.

capacitista. Por lo tanto, este compromiso debe considerarse una política de Estado. Es importante destacar que consideramos el capacitismo como una disposición estructural/cultural creada históricamente para discriminar y excluir a las personas con discapacidad de las interacciones y prácticas sociales comunes. El capacitismo es un mecanismo de opresión que considera la vida de las personas con discapacidad como de menor valor, asociando esta experiencia con adjetivos relacionados con la incapacidad (ya sea para llevar una vida autónoma, para el ocio, para el trabajo, para la reproducción, para el estudio, para la salud, para hacer política, etc.). A este conjunto de disposiciones prejuiciosas basadas únicamente en la existencia de la experiencia de la discapacidad y que limita las posibilidades de inclusión social, lo llamamos capacitismo, un elemento que nos permite vincular esta representación con categorías como el racismo o el sexismo.

Dicho esto, consideramos ilusorio y fantasioso hablar de inclusión sin una participación equitativa en la vida política, cuya realización es un proceso en constante construcción, especialmente en un país tan desigual como Brasil. Nuestra apuesta se basa en la idea de que cuanto más las personas con discapacidad se levanten como autoras y actoras de las políticas públicas, mayor será la participación, la confianza y el empoderamiento del grupo representado, lo que fomentará la proliferación de nuevas candidaturas en un proceso ascendente de espiral dialéctica. Este proceso, que busca derrumbar los muros de la institucionalización ampliamente perpetrada contra las personas con discapacidad, genera transformaciones profundas en el proceso formativo identitario de este colectivo, produciendo efectivamente nuevos sujetos e historias inéditas. Derribar esta barrera pasa sin duda por romper frontalmente con la idea o suposición de que otras personas puedan hablar por, en nombre de o en lugar de las personas con discapacidad. Esto es uno de los objetivos de una política verdaderamente progresista, cuyo compromiso con la transformación de la sociedad debe incluir necesariamente la proposición de acciones y prácticas igualitarias que busquen universalizar las luchas particulares cuando estas trascienden una condición singular, como es el caso de la búsqueda de una sociedad accesible que se dirija a todos los sujetos y promueva la justicia social.

5. CONSIDERACIONES FINALES

En un país tan desigual como Brasil, en el que los grupos hegemónicos naturalizan la exclusión social como resultado de un fracaso subjetivo de los grupos minoritarios, es crucial pensar en mecanismos contestatarios que cuestionen las diversas e insidiosas oportunidades de acceso a los espacios de poder. El acceso a dichos espacios en las sociedades contemporáneas se da principalmente a través de los procesos electorales, que en teoría son universales e igualitarios, pero en la práctica son censitarios.

Transformar este contexto, marcado por una representatividad poco significativa en lo que respecta a la composición de la nación brasileña, es una tarea clave para quienes buscan reordenar la sociedad para que sus políticas públicas sean verdaderamente accesibles e inclusivas para todas y todos. El enfoque de este texto se centró en la defensa de que personas con discapacidad ocupen cargos de elección popular y en los desarrollos —propiciados o deseados— sobre la creación y catalización de políticas públicas que mejoren efectivamente la vida de las personas con discapacidad. Esto implica la construcción de instrumentos de distribución de poder y la consiguiente reconfiguración política, así como la transformación de las condiciones sociales de existencia y de la comprensión misma del concepto de discapacidad.

¿Puede una asamblea compuesta mayoritariamente por hombres, blancos, ricos, sanos y, por regla general, propietarios de grandes fracciones de tierra, ser considerada representativa de un país tan diverso y desigual como Brasil? Más aún, ¿puede esta asamblea gobernar para reducir las desigualdades como está previsto en la carta magna?

La experiencia legislativa pasada en el país cuestiona tales posibilidades. Es cierto que de vez en cuando podemos presenciar la incorporación de propuestas a favor de grupos minoritarios por parte de los grupos hegemónicos, pero estas solo se materializan cuando no representan una amenaza para la distribución del poder; por lo tanto, estas acciones resultan insuficientes en términos de reducción de las desigualdades experimentadas. La lógica adoptada en este espacio sigue naturalizando las injusticias y desigualdades como resultado de un fracaso subjetivo, y no nos sirve como brújula para orientar una sociedad más justa. De allí parte la necesidad de realizar una transformación radical

de las estructuras de poder, que comienza —no solo sino también— con la asunción en los cargos públicos de elección popular de grupos históricamente marginados y excluidos en términos de representación política.

Es imposible legislar contra la desigualdad cuando no están presentes los sujetos que viven esta experiencia en carne propia. Por eso es necesario ocupar estos espacios para promover desarrollos inéditos en la toma de decisiones, basados en nuevos puntos de partida expresados por la vivencia de la experiencia de exclusión, marginalización y capacitismo. Solo así podremos lograr resultados originales que transformen tanto la estructura física/arquitectónica de estos lugares como el significado y los sentidos de la discapacidad. Según Young (2006) ocupar estos lugares es necesario por dos razones: en primer lugar, cuando hay una historia de exclusión o marginalización de ciertos grupos en la influencia política, las y los miembros de esos grupos tienden a alienarse del proceso político, es decir, pueden volverse apáticos o negarse rotundamente a involucrarse con otros para intentar resolver problemas compartidos. En tales circunstancias, la representación específica de los grupos desfavorecidos estimula la participación y el compromiso. En segundo lugar, donde ciertos grupos sociales estructurales han logrado dominar las discusiones y decisiones políticas, sus perspectivas sociales suelen definir las prioridades políticas, los términos en los que se discuten y la noción de relaciones sociales que enmarca la discusión. Al mismo tiempo, estas perspectivas a menudo no se reconocen como una forma específica de ver los problemas en cuestión, sino que se consideran neutrales y universales (YOUNG 2006, 174).

La implosión de las llamadas perspectivas neutrales y universales tiene un efecto más allá de lo simbólico, al ampliar los márgenes del campo de lo posible. Además, nos permite abordar la esperanza como una acción y no solo como una espera. Este acto nos desafía a ver la transformación social no como algo utópico, sino como algo alcanzable mediante nuestras propias manos humanas. Aunque hay mucho por construir en términos de accesibilidad en espacios y relaciones interactivas, las barreras serán derribadas pues, después de todo, nada puede resistirse a una idea que llega en el momento adecuado. Este es el momento.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abberley, Paul. 1987. "The Concept of Oppression and the Development of a Social Theory of Disability". *Disability, Handicap & Society* 2 (1): 5-19. <https://doi.org/fhghdx>
- Berkowitz, Eduard D. 1987. *Disabled Policy: America's Programs for the handicapped: A twentieth century fund report*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bobbio, Roberto. 2010. *Teoria geral do direito*. Traducido por Denise Agostinetti. São Paulo: Martins Fontes.
- Campos, Luiz Augusto, y Carlos Machado. 2015. "A cor dos eleitos: determinantes da sub-representação política dos não brancos no Brasil". *Revista Brasileira de Ciência Política* 16: 121-151. <https://doi.org/kcxt>
- Connor, David J. 2014. "Social justice in education for students with disabilities". En *The SAGE Handbook of Special Education: Two Volume Set*, editado por Lani Florian, 111-28. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Freire, Simone, y Beatriz Mazzei. 2022. "Metade dos parlamentares eleitos que dizem ser negros são brancos". *UOL Notícias*, 20 de noviembre de 2022. <https://bit.ly/45Kubl4>
- Grossi, Míriam Pillar, y Sônia Malheiros Miguel. 2001. "Transformando a diferença: as mulheres na política". *Revista Estudos Feministas* 9(1): 167-206. <https://doi.org/b4qv55>
- Halvorsen, Rune, Bjørn Hvinden, Jerome Bickenbach, Delia Ferri, y Ana Marta Guillén Rodríguez, eds. 2017. *The Changing Disability Policy System: Active Citizenship and Disability in Europe*. Vol. 1. Londres: Routledge. <https://doi.org/kcxw>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2010. "Censo Brasileiro de 2010". Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- . 2021. "Pesquisa Nacional de Saúde 2019". Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. 2021. "Sinopse Estatística da Educação Básica 2020". <https://bit.ly/42ha0rW>
- Johnson, Ollie A. III. 2000. "Representação racial e política no Brasil: parlamentares negros no Congresso Nacional (1983-99)". *Estudos Afro-asiáticos* 38: 7-29. <https://doi.org/c4bxfp>
- Lacerda, Maria Cardoso de Carvalho. 2018. "O exercício do voto da pessoa com deficiência ou mobilidade reduzida no Brasil". Tesis de maestría. Teresina, PI: Universidade Federal do Piauí: Piauí.

- Mali, Tiago, y Carolina Nogueira. 2022. "1 em cada três negros eleitos em 2022 já se declarou branco". *Poder360*. 12 de octubre de 2022. <https://bit.ly/3OQQaAx>
- Manin, Bernard. 1997. *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mattila, Mikko, y Achillefs Papageorgiou. 2017. "Disability, perceived discrimination and political participation". *International Political Science Review* 38 (5): 505-19. <https://doi.org/gmkjjm>
- Meireles, Fernando, y Luciana Vieira Rubim Andrade. 2017. "Magnitude eleitoral e representação de mulheres nos municípios brasileiros". *Revista de Sociologia e Política* 25 (septiembre): 79-101. <https://doi.org/kcx4>
- Miguel, Luís Felipe. 2005. "Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política". *Revista de Sociologia e Política*, 25 (noviembre): 25-38. <https://doi.org/cvj4v4>
- . 2014. "Mecanismos de exclusão política e os limites da democracia liberal: uma conversa com Poulantzas, Offe e Bourdieu". *Novos Estudos CEBRAP* (98): 145-161. <https://doi.org/kcx5>
- . 2015. "Bourdieu e o 'pessimismo da razão'". *Tempo Social* 27 (1): 197-216. <https://doi.org/kcx6>
- Morris, Jenny. 1991. *Pride Against Prejudice: Transforming Attitudes to Disability*. Londres: The Women's Press.
- Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial. 2011. *Informe mundial sobre la discapacidad 2011*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud. <https://bit.ly/3N4AcBw>
- Peixoto, Vitor de Moraes, Larissa Martins Marques, y Leandro Molhano Ribeiro. 2022. "Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral das mulheres nas eleições brasileiras (1998-2020)". *Estudos Avançados* 36 (octubre): 93-116. <https://doi.org/kcx7>
- Phillips, Anne. 2001. "De uma política de ideias a uma política de presença?". *Revista Estudos Feministas* (9) 1: 268-290. <https://doi.org/fdtt6s>
- Piccolo, Gustavo Martins. 2022. *O lugar da pessoa com deficiência na história: uma narrativa ao avesso da lógica ordinária*. Curitiba, PR: Appris.
- Pinto, Céli Regina Jardim. 2004. "Espaços deliberativos e a questão da representação". *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 19 (febrero): 97-113. <https://doi.org/ccbxth>

- Pitkin, Hanna Fenichel. 1967. *The concept of representation*. Berkley: University of California Press.
- Rezende, Daniela Leandro. 2017. “Desafios à representação política de mulheres na Câmara dos Deputados”. *Revista Estudos Feministas* 25 (3): 1199–1218. <https://doi.org/kczc>
- Schur, Lisa, Meera Adya, y Mason Ameri. 2015. “Accessible Democracy: Reducing Voting Obstacles for People with Disabilities”. *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy* 14 (1): 60-65. <https://doi.org/ghctvq>
- Schur, Lisa, Meera Adya, y Douglas Kruse. 2013. “Disability, Voter Turnout, and Voting Difficulties in the 2012 Elections”. Research Alliance for Accessible Voting; U.S. Election Assistance Commission. <https://bit.ly/3C8FKEY>
- Schur, Lisa, Todd Shields, Douglas Kruse, y Kay Schriener. 2002. “Enabling Democracy: Disability and Voter Turnout”. *Political Research Quarterly* 55 (1): 167-90. <https://doi.org/d8cbbv>
- Tribunal Superior Electoral. 2020. “Estatísticas Eleitorais de 2020: Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais”. Tribunal Superior Eleitoral.
- . 2022. “Estatísticas Eleitorais de 2022: Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais”. Tribunal Superior Eleitoral.
- Waltz, Mitzi, y Alice Schippers. 2021. “Politically disabled: barriers and facilitating factors affecting people with disabilities in political life within the European Union”. *Disability & Society* 36 (4): 517-40. <https://doi.org/ghb796>
- Young, Iris Marion. 2000. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/dxgvjb>
- . 2006. “Representação política, identidade e minorías”. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 67: 139-90. <https://doi.org/bcv5fs>

Conflictos de interés:

El autor declara no tener algún conflicto de interés.

Contribuciones de las autoras y/o los autores:

GUSTAVO MARTINS PICCOLO: conceptualización, investigación, diseño de metodología, redacción (borrador original), redacción (revisión y edición).

Autor para correspondencia:

GUSTAVO MARTINS PICCOLO

<gupiccolo@yahoo.com.br>

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]

GUSTAVO MARTINS PICCOLO

Posdoctor en Educación Especial por la Universidad Federal de São Carlos (UFSCar), Doctor en Educación Especial y Maestro en Educación por la misma institución, y Especialista en Educación Física por la Universidad Estatal de Campinas (Unicamp). Se graduó en Educación Física por la UFSCar y en Pedagogía por la Universidade Nove de Julho (Uninove). Además, ejerce como profesor en la Universidad de Araraquara (Uniara). Es autor de los libros: “Por um pensar sociológico sobre a deficiência” y “O lugar da pessoa com deficiência na história: uma narrativa ao avesso da lógica ordinária”, y forma parte del grupo de investigación Formação de Recursos Humanos em Educação Especial (GP-FOREESP).

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 horizontally and vertically is the text "ANÁLISIS SOBRE ELECCIONES" in a blue, serif, all-caps font.

ANÁLISIS SOBRE ELECCIONES



Tamaulipas 2023: entre la polarización y el abstencionismo

MARCELA ÁVILA-EGGLETON

<marcela.avilaeggleton@uaq.mx>

Universidad Nacional Autónoma de México

Universidad Autónoma de Querétaro, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Santiago de Querétaro, México

ORCID: 0000-0002-0493-5482

[Resumen] Este artículo analiza el Proceso Electoral Federal Extraordinario Tamaulipas 2023 (PEFET 2023), que tuvo lugar el 19 de febrero de ese año. Esta elección fue convocada debido a la vacante dejada por el fallecimiento del senador Faustino López el 8 de octubre de 2022. El artículo destaca que esta reposición electoral es atípica, ya que generalmente se da como resultado de impugnaciones o resoluciones judiciales, no debido a la ausencia definitiva del representante propietario y su suplente. El trabajo se centra en explicar las particularidades de este proceso electoral, considerando el contexto político de México, la dinámica de las estructuras partidistas y sus consecuencias en el comportamiento electoral.

[Palabras clave] Elección extraordinaria, comportamiento electoral, México.

[Title] Tamaulipas 2023: Between polarization and abstentionism

[Abstract] This article analyzes the extraordinary election in Tamaulipas (Proceso Electoral Federal Extraordinario Tamaulipas 2023 [PEFET 2023], in Spanish), held on February 19, 2023. This election was called due to a Senate seat left vacant by the sudden death of its holder, Senator Faustino López, on October 8, 2022. The article highlights that this electoral replacement is atypical, as extraordinary elections are usually the result of challenges or judicial resolutions, not due to the definitive absence of the elected representative and their alternate. This work focuses on explaining the peculiarities of this electoral process while considering the political context of Mexico, its party structure dynamics, and their consequences on electoral behavior.

[Keywords] Extraordinary election, electoral behavior, Mexico.

[Recibido] 18/04/23 y [Aceptado] 23/06/23

ÁVILA-EGGLETON, Marcela. 2023. "Tamaulipas 2023: entre la polarización y el abstencionismo". *Elecciones* (enero-junio), 22(25): 315-330. DOI: 10.53557/elecciones.2023.v22n25.10

1. INTRODUCCIÓN

El 19 de febrero de 2023 se llevó a cabo la elección extraordinaria para ocupar el escaño que quedó vacante en el Senado tras el fallecimiento de Faustino López en un accidente automovilístico. López, quien era senador suplente, murió el 8 de octubre de 2022 (LEÓN 2022). Esta situación es atípica, ya que, si bien está en la legislación, la reposición mediante procesos electorales suele darse como resultado de impugnaciones o resoluciones judiciales, y rara vez por una vacancia producto de la ausencia definitiva del representante propietario y su suplente.

Este trabajo se centra en explicar algunas de las particularidades del Proceso Electoral Federal Extraordinario Tamaulipas 2023 (PEFET 2023) a partir de un análisis del proceso electoral como resultado del contexto político que vive México, así como de la dinámica de las estructuras partidistas y sus consecuencias en el comportamiento electoral.

2. ANTECEDENTES

El 1 de julio de 2018 se llevó a cabo la elección presidencial y, de manera concurrente, la renovación de la totalidad de la Cámara de Diputados y del Senado de la República. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece en su artículo 56 que la Cámara de Senadores estará integrada por 128 senadoras y senadores, de la siguiente manera: (a) 64 se eligen por mayoría relativa (dos por cada una de las 32 entidades federativas);¹ (b) 32 se eligen por el principio de primera minoría (uno por entidad federativa), “asignada a la fórmula de candidaturas que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en cada entidad”;² y (c) 32 más se eligen por “el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo”.³

1 México está integrado por 32 entidades federativas, incluyendo la Ciudad de México.

2 México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1917, artículo 56, sección I, capítulo II. <https://bit.ly/3OXajFk>

3 México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 56.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe) establece en su artículo 14 que “los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos a senadores”⁴ así como “una lista nacional de 32 fórmulas de candidatos para ser votada por el principio de representación proporcional”.⁵ Las fórmulas por el principio de mayoría relativa, primera minoría y representación proporcional deben integrarse por una persona propietaria y una suplente. Ante la falta de propietario, la vacante será ocupada por la o el suplente. En el caso de senadores/as electos por el principio de mayoría relativa y en ausencia tanto de la persona propietaria como de la suplente, el artículo 23 establece que el Senado debe convocar a elecciones extraordinarias.⁶

En México se celebran elecciones federales cada tres años para elegir las 500 diputaciones federales (300 por mayoría relativa y 200 por representación proporcional), y cada seis años se lleva a cabo la elección para la presidencia de la República y los 128 escaños del Senado.⁷

En la elección federal de 2018, obtuvo la mayoría de los votos la fórmula postulada por la coalición “Juntos Haremos Historia” (JHH) integrada por Morena,⁸ el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES) (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL [INE] 2018). El senador propietario de la primera fórmula, Américo Villareal Anaya, solicitó licencia al cargo para contender por la gubernatura del estado de Tamaulipas, para la que resultó electo el 5 de junio de 2022 (GÓMEZ 2022). Como resultado de esto, el senador suplente, Faustino López Vargas, asumió como propietario (CASTILLO GARCÍA 2022). No obstante, el 15 de noviembre de 2022, el Senado de la República, con fundamento en el artículo 16 del Reglamento del Senado, declaró “la existencia de una vacante en el cargo de senador de la República en la primera fórmula de

4 México. Ley General de Instituciones y Procedimientos Legales, 23 de mayo de 2014, artículo 14, inciso 3. <https://bit.ly/3MPj41h>

5 México. Ley General de Instituciones y Procedimientos Legales, artículo 14.

6 México. Ley General de Instituciones y Procedimientos Legales, 23 de mayo de 2014, artículo 23, inciso 2. <https://bit.ly/3MPj41h>

7 México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1917, artículos 51 al 56, sección I, capítulo II. <https://bit.ly/3OXajFk>

8 La asociación civil denominada Movimiento de Regeneración Nacional obtuvo su registro como partido político en 2014 y cambió su nombre a Morena. Ver “Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, sobre la solicitud de registro como partido político nacional presentada por el Movimiento Regeneración Nacional, A.C.”. Acuerdo INE/CG94/2014. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral, 5 de diciembre de 2012. <https://bit.ly/3MV0J4g>

mayoría relativa del estado de Tamaulipas”, debido al fallecimiento del senador Faustino López Vargas (COORDINACIÓN DE COMUNICACIÓN SOCIAL 2022). La Constitución mexicana señala que se debe

expedir convocatoria, dentro del término de 30 días a partir de que ocurra la vacante, para elecciones extraordinarias que deberán celebrarse dentro de los 90 días siguientes, con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros a que se refiere el artículo 63 de esta Constitución, en el caso de vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa.⁹

Así, el 30 de noviembre, en sesión pública se convocó a elección extraordinaria para cubrir la vacante de una fórmula de senaduría por el principio de mayoría relativa en el estado de Tamaulipas.¹⁰

Tamaulipas ha experimentado cinco procesos electorales en los últimos siete años, lo cual refleja una gran volatilidad electoral (INE 2023a; INSTITUTO ELECTORAL DE TAMAULIPAS [IETAM] 2023). En 2016, el Partido Acción Nacional (PAN) ganó la gubernatura, reafirmando un formato de competencia claramente bipartidista que se había consolidado a lo largo de las últimas dos décadas, con el PAN y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) como principales actores. En la elección federal de 2018, el PRI pasó a ocupar a un lejano tercer lugar en la entidad y Morena se convirtió en la primera fuerza, desplazando al PAN por un estrecho margen en la elección de representantes ante el Senado. En diputaciones federales, si bien la coalición encabezada por el PAN obtuvo un pequeño porcentaje de votos mayor que Morena (0.6 puntos porcentuales), este último ganó más distritos de mayoría.¹¹ En el proceso electoral federal de 2021, Morena y sus aliados se mantuvieron como la primera fuerza en Tamaulipas en la elección de diputaciones federales, e incluso incrementaron

9 México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1917, fracción IV, artículo 77, sección III, capítulo II. <https://bit.ly/3OXajFk>

10 “Proyecto de decreto por el que la Cámara de Senadores, con fundamento en la fracción IV del artículo 77 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, convoca a elección extraordinaria de una fórmula de senadores por el principio de mayoría relativa en el estado de Tamaulipas”. Proyecto de Decreto LXV/2PPO-66-3141/131149. Ciudad de México: Senado de la República – LXV Legislatura. 30 de noviembre de 2022. <https://bit.ly/3ITuDDy>

11 Para fines electorales, México se divide en 300 distritos uninominales que se eligen por mayoría relativa y cinco circunscripciones plurinominales. En cada una de estas circunscripciones se eligen 20 escaños por el principio de representación proporcional. Para el proceso electoral federal de 2018, el estado de Tamaulipas contaba con nueve distritos federales, de los cuales la coalición Morena-PT-PES ganó cinco y la coalición PAN-PRD-MC obtuvo cuatro distritos. Esto sucedió a pesar de que la coalición PAN-PRD-MC obtuvo más votos, debido a la distribución de los votos en la entidad (INE s. f.).

su margen de victoria, lo que muestra un mayor debilitamiento de la fuerza electoral del PRI. El cuarto proceso electoral fue la elección por la gubernatura en 2022, en la cual Morena reforzó su presencia y el PAN quedó en segundo lugar por un margen de poco más de diez puntos porcentuales. Finalmente, el proceso electoral extraordinario de 2023 muestra un resultado electoral diametralmente opuesto a las elecciones anteriores, ya que prácticamente quedan anuladas las fuerzas opositoras a Morena. Este proceso se detallará más adelante en este trabajo.

3. CANDIDATURAS, PARTIDOS, COALICIONES Y CAMPAÑAS

A diferencia de la elección de 2018, en la que se presentaron cinco fórmulas representando a nueve partidos políticos, para la elección extraordinaria de 2023 se registraron únicamente tres fórmulas en representación de seis partidos. Según la información presentada por el INE (2023b), la coalición “Va por México” (VxM), integrada por el PAN, el PRI y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), postuló a Imelda Margarita Sanmiguel Sánchez y Georgina Barrios González. La coalición “Juntos Hacemos Historia en Tamaulipas” (JHHT), integrada por el PT y Morena, postuló a José Ramón Gómez Leal e Indira Paola López Carreto. Finalmente, el Partido Verde Ecológico de México (PVEM) contendió de manera individual postulando la fórmula integrada por Manuel Muñoz Cano y José Ricardo Espinoza Velázquez (INE 2023b).

Más allá de las posiciones ideológicas y programáticas de los partidos o coaliciones que postularon, las campañas electorales se centraron en fijar una postura con respecto al gobierno federal. Mientras la candidata y el candidato de la coalición JHHT mostraron su afinidad y respaldo a las políticas de los gobiernos federal y estatal, las candidatas de VxM optaron por criticar las acciones del gobierno liderado por Andrés Manuel López Obrador. Por su parte, los candidatos del PVEM se centraron en posicionar a su partido como una alternativa a las dos fuerzas preponderantes.

Cabe destacar que ni el candidato propietario de la coalición JHHT ni el del PVEM tenían una trayectoria consolidada al interior de los partidos que los postularon. José Ramón Gómez, de JHHT, militaba anteriormente en el PAN y su experiencia en Morena se limitaba a su función como delegado en

Tamaulipas de los programas para el desarrollo del gobierno federal. Por su parte, el abanderado del PVEM, Manuel Muñoz Cano, fungía como líder del partido en la entidad; sin embargo, anteriormente militaba en el PRI y había sido coordinador de campaña del candidato de dicho partido a la gubernatura del estado, Rodolfo Torre Cantú, quien fue asesinado en junio de 2010. La elección fue claramente una contienda entre estructuras partidistas, no entre posiciones ideológicas o programáticas.

Las campañas generaron poca expectativa en la población. Ocho meses antes, en junio de 2022, se había llevado a cabo el proceso para renovar la gubernatura, el cual fue complejo por dos motivos principales. Por un lado, como producto de la aguda polarización política que vive el país y, por el otro, por una larga campaña de acusaciones por diversos delitos y un proceso de desafuero en marcha del entonces gobernador panista, Francisco García Cabeza de Vaca (CHÁVEZ 2021).

En ese contexto, el abstencionismo se ubicó como el principal enemigo a vencer para las oposiciones a Morena. Sin embargo, es necesario considerar que el abstencionismo socava uno de los elementos fundamentales para el buen funcionamiento de la democracia: la legitimidad de las instituciones democráticas.

4. RESULTADOS DE LA ELECCIÓN

La coalición JHHT resultó ganadora con el 72.3 % de los votos, seguida de VxM con el 21.9 % y luego el PVEM con el 3 % (INE 2023b). Si bien el escaño se mantiene en poder del partido mayoritario —el mismo que presentó la fórmula ganadora en 2018— las condiciones son distintas y el resultado requiere un análisis particular. Los partidos y coaliciones que participaron no son los mismos que en 2018; sin embargo, el impacto en términos del resultado es poco significativo, dada la escasa variación en la coalición encabezada por Morena,¹² así como la diferencia de poco más de 50 puntos porcentuales entre el primer y el segundo lugar. La elección extraordinaria da cuenta de una confrontación entre dos proyectos: (1) el de la llamada Cuarta Transformación,

12 La coalición encabezada por Morena tiene un cambio poco significativo ya que en 2018 contendió con el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES), mientras en 2023 solo contó con el PT. En 2018 el PES aportó a la coalición el 2.02 % de los votos y perdió el registro como partido político nacional. Por ello, se puede inferir que, de haberse presentado la misma coalición, el resultado habría sido similar. En el caso de la coalición VxM, sí hay un cambio importante en términos de los partidos que la conforman; sin embargo, dado el amplio margen de victoria y la baja participación, lo relevante para esta parte del análisis es la votación por Morena.

que se refiere “a la visión y Plan de Nación que se tiene para un cambio de régimen” (CABRERA PANTOJA 2019, 3), y (2) el de las oposiciones unidas, la coalición entre los partidos que conformaron las tres principales fuerzas políticas en el periodo 1989- 2018: PRI, PAN y PRD.¹³

El proceso electoral de 2018 evidenció un cambio en la correlación de fuerzas en la entidad. En ese momento, Tamaulipas estaba gobernado por el PAN, que había llegado al poder en 2016 con el 50.1 % de los votos. El PRI, en coalición con el PVEM y el Partido Nueva Alianza (Panal), se posicionaba como la segunda fuerza en la entidad con el 36 % de los votos, seguido por el Movimiento Ciudadano (MC) en un distante tercer lugar con el 5.81 % de los votos. Por su parte, Morena participaba por primera vez como partido político en el estado y obtenía el 2.25 % de los votos. Sin embargo, dos años después, en 2018, Morena —en coalición con el PT y el PES— logró ganar las elecciones de mayoría relativa en el Senado, desplazando a la coalición encabezada por el PAN —y conformada también por el PRD y MC—, relegando así al PRI al tercer lugar. La coalición “Juntos Haremos Historia” (Morena, PT y PES) obtuvo el 37.61 % de los votos, frente al 37.31 % de la coalición “Por México al Frente” (PAN, PRD y MC). La elección por el Senado en la entidad, a diferencia de la presidencial,¹⁴ resultó de una altísima competitividad con un margen de victoria de 0.3 puntos porcentuales.

Siguiendo con esa dinámica, en la elección por la gubernatura 2022, Morena afianzó su posición de primera fuerza y, con sus aliados PT y PVEM, ganó la contienda con el 49.9 % de los votos y un margen de 11.8 puntos porcentuales. Si bien no es directamente comparable debido a que se trata de tipos de elecciones diferentes, es pertinente señalar que entre 2018 y 2022 la intención de voto de la organización creció poco más de 10 puntos porcentuales. Partiendo del resultado en número de votos, en 2018 Morena obtuvo 531 700 votos en la elección del Senado (en coalición con el PT y el PES, alcanzaron 610 306 votos), mientras que en la elección por la gubernatura en 2022 llegó a 710 952 votos en coalición con el PT y el PVEM.

13 En 2018 el PAN contendió con el PRD y el PRI lo hizo con el PVEM.

14 En la elección presidencial de 2018 en el estado de Tamaulipas, la coalición “Juntos Haremos Historia” integrada por el PT, Morena y el PES, obtuvo el 48.06 % de los votos, dejando a la coalición “Por México al Frente”, conformada por el PAN, PRD y MC, en segundo lugar con el 29.05 % de los votos. En tercer lugar se ubicó la coalición “Todos por México” integrada por el PRI, PVEM y Panal. La elección presidencial 2018 en Tamaulipas presentó una competitividad baja, con un margen de victoria de 19.01 puntos porcentuales.

Ahora bien, al analizar los efectos del resultado de la elección en el sistema de partidos, existen al menos tres variables que resulta fundamental destacar. En primer lugar, el efecto del resultado en el número de partidos: en 2018, el índice de número efectivo de las organizaciones políticas —una medida que busca capturar la diversidad y competitividad de partidos políticos en un sistema electoral (LAAKSO Y TAAGEPERA 1979)— en la elección del Senado fue 3.18, mientras que en 2023 se reduce a 1.74. Esto, sin duda, demuestra el impacto de esta elección en el pluralismo político en la entidad. Una segunda variable es la competitividad: en la elección de 2018, la diferencia entre el primero y el segundo lugar fue de 0.3 puntos porcentuales, lo que indica una competitividad muy alta. En la elección extraordinaria de 2023, este indicador —medido a partir del margen de victoria (VALDÉS ZURITA 2017)— alcanza 50.4 puntos porcentuales, lo que evidencia una competitividad prácticamente nula. El tercer indicador a considerar es la concentración, entendida como el porcentaje de votos que obtienen los dos primeros lugares en la elección. En 2018, las dos principales fuerzas políticas (en este caso, dos coaliciones) obtuvieron el 74.9 % de los votos; sin embargo, para 2023 este indicador alcanza el 94.3 %. Si bien se trata de coaliciones amplias, no se puede afirmar que representen prácticamente la totalidad de la pluralidad del electorado.

Más allá de la opción ganadora, el análisis del resultado de esta elección en particular pasa por la revisión de dos elementos claramente vinculados entre sí: por un lado, el hecho de que se trate de una elección extraordinaria y, por otro, la participación electoral. Una elección extraordinaria, como la que se analiza en este trabajo, se lleva a cabo en circunstancias excepcionales, como la solicitud de licencia del propietario y el fallecimiento del suplente. Sin embargo, es preciso considerar que este tipo de comicios puede tener consecuencias significativas en la percepción de la ciudadanía sobre la democracia. Si bien las elecciones extraordinarias están contempladas por la ley para restablecer la legitimidad democrática y el orden institucional, pueden generar incertidumbre debido a su naturaleza inusual y confusión en términos de su legitimidad. Además, la participación del electorado suele ser menor en los procesos extraordinarios, producto de la falta de conciencia en torno a la relevancia del proceso así como a la fatiga de las y los votantes. Esto es particularmente cierto en casos como el de Tamaulipas, donde se han llevado a cabo cinco elecciones en siete años. La incertidumbre sobre el proceso, junto con la

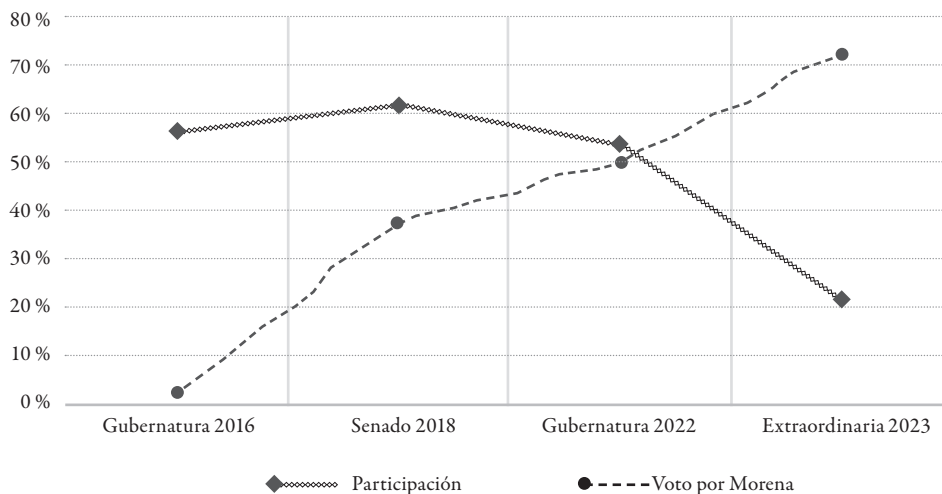
baja participación, pueden generar dudas sobre la representatividad y legitimidad del resultado electoral.

La reposición del proceso tras una elección intermedia federal en 2021 y una constitucional local en 2022, sumado a la gran polarización a nivel nacional, propició desinterés, como se observa en los niveles de participación. En la elección federal de 2018, la participación a nivel nacional fue de 63.5 %, mientras que en el estado de Tamaulipas fue de 61.6 %. En cambio, la participación en la elección extraordinaria fue del 21.6 %, lo que representa una disminución de 39.9 puntos porcentuales.

Si bien una de las variables que más explica la participación electoral en el caso mexicano es la concurrencia de elecciones federales y locales (ÁVILA-EGGLETON 2016), y aunque en este caso se trató de una elección aislada, los resultados en términos de participación en la elección de la gubernatura en 2022 —en la que tampoco hubo concurrencia con ninguna elección federal— fueron del 53.1 %. Este dato ilustra el poco interés que generó la elección extraordinaria en la mayoría de la ciudadanía.

GRÁFICO 1

Participación electoral y voto por Morena 2016-2023

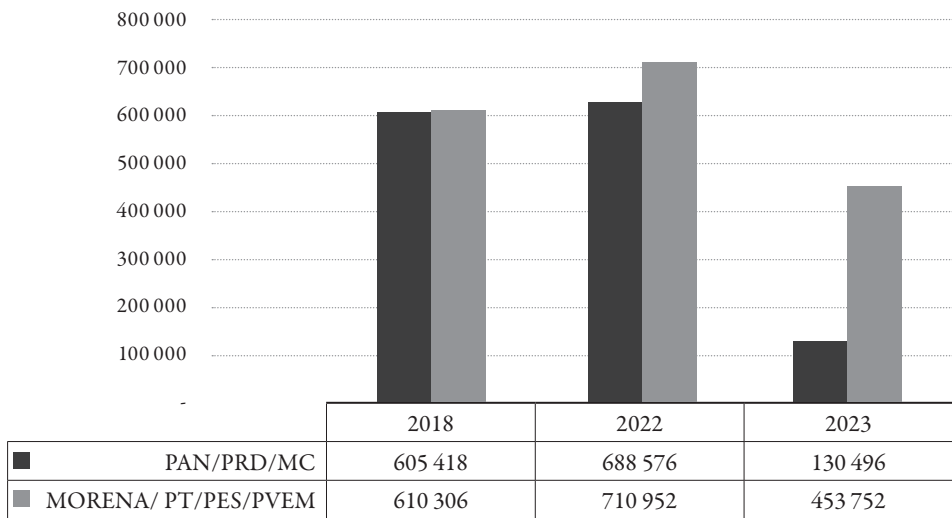


Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral y el Instituto Electoral de Tamaulipas

El Gráfico 1 muestra dos elementos importantes: por un lado, que la participación suele ser diferenciada en distintos tipos de elección (federal/local, Ejecutivo/Legislativo) y, por otro, la drástica caída en la participación en la elección extraordinaria y su impacto en el resultado de la elección. Esto es, el resultado en términos de votos muestra una caída drástica en la votación por las oposiciones, mientras que el voto por Morena tiene una menor caída, como muestra el Gráfico 2.

GRÁFICO 2

Voto por Coalición 2018-2023¹⁵



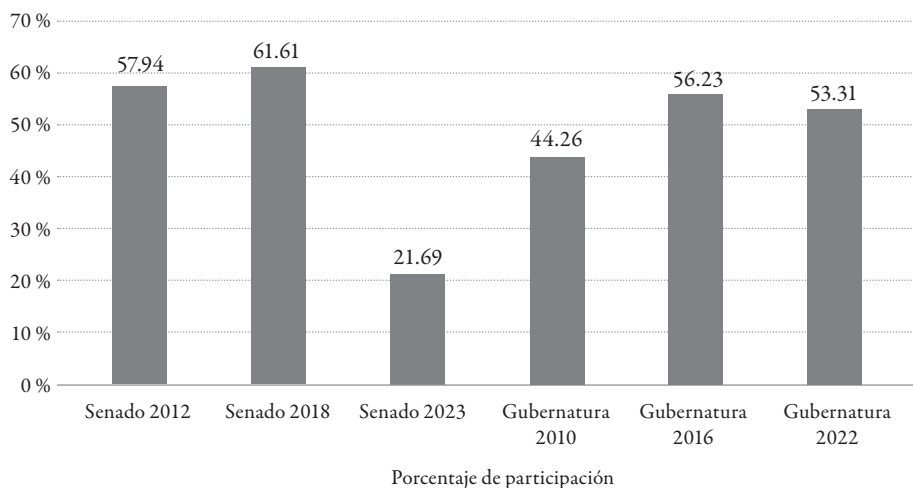
Fuente: Elaboración propia con base en INE (2018; 2023b) e IETAM (2023)

El Gráfico 3 muestra la variación en la participación en los últimos dos procesos electorales federales, incluyendo la elección extraordinaria 2023, así como en las últimas tres elecciones de gubernatura en Tamaulipas.

15 Las coaliciones no necesariamente coinciden con las que se presentaron en cada elección, pero muestran la tendencia del voto para los partidos contendientes en cada proceso.

GRÁFICO 3

Participación en elecciones federales y locales 2010-2023



Fuente: Elaboración propia con base en INE (2018; 2023b; 2023c) e IETAM (2023)

Como puede observarse, la participación ha sido constante en las elecciones federales de 2012 y 2018, lo que hace aún más evidente la caída en el proceso extraordinario de 2023. En cuanto a la elección de gubernatura, si bien la participación es menor que en las elecciones federales, esto se debe, entre otras variables, a la falta de concurrencia con la elección federal (ÁVILA-EGGLETON 2016). No obstante, la participación se ha mantenido constante durante los últimos dos procesos y es significativamente mayor que la registrada en la elección extraordinaria. Si se toma en consideración el número de votos por coalición en 2018 y 2023 (Gráfico 2), resulta evidente que el abstencionismo jugó un papel importante en el resultado electoral. Por lo tanto, las consecuencias en términos de representatividad y legitimidad deberán ser evaluadas.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Las elecciones extraordinarias pueden tener efectos diversos en un sistema político. Mientras que estos comicios pueden ofrecer la posibilidad de restaurar la confianza en las instituciones y reforzar la calidad democrática, también

pueden generar incertidumbre política, inestabilidad e impactar negativamente en la percepción ciudadana sobre la democracia.

El Proceso Electoral Federal Extraordinario 2023 da cuenta, por un lado, del desencanto ciudadano, causado en parte por la acumulación de procesos electorales y la percepción de poca relevancia de la elección extraordinaria. Por otro lado, demuestra la escasa capacidad de movilización de los partidos políticos en general, y de las oposiciones en particular. Es importante resaltar que la concurrencia a las urnas tiene un elemento central en los incentivos que tienen los partidos para participar: cuantos más cargos estén en disputa, mayor será el incentivo de estas organizaciones para movilizar a la ciudadanía con el fin de incidir en votos, escaños y posiciones de poder político. Esta elección claramente generó pocos incentivos tanto para los partidos como para el electorado; sin embargo, los efectos de estas decisiones en términos de pluralismo y concentración de poder público deben ser evaluados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ávila-Eggleton, Marcela. 2016. "Concurrencia y tipo de elección. El peso de las variables institucionales en la participación electoral en México". En *Elecciones en México: Cambios, permanencias y retos*, 277-314, coordinado por Arturo Alvarado Mendoza. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Cabrera Pantoja, Bárbara Leonor. 2019. "Cuarta Transformación y poder ciudadano en México". Ponencia en *Congreso Redipal Virtual XII*, 1-17. Ciudad de México: Red de Investigadores Parlamentarios en Línea. <https://bit.ly/42rjUY2>
- Castillo García, Gabriel. 2022. "Olga Sánchez toma protesta a Faustino López Vargas como Senador". *Nuevo México Plural*. 11 de enero de 2022. <https://bit.ly/3qw2xI1>
- Chávez, Víctor. 2021. "Diputados quitan fuero a García Cabeza de Vaca; primer gobernador en ser desaforado". *El Financiero*, 30 de abril de 2021, sec. Nacional. <https://bit.ly/42ahVqK>
- Coordinación de Comunicación Social. 2022. "Senado emite declaratoria de vacante al cargo de Senador de la República en Tamaulipas". Coordinación de Comunicación Social del Senado de la República – LXV Legislatura. 15 de noviembre de 2022. <https://bit.ly/3MMMSvH>
- Gómez, Nancy. 2022. "Resultados Elecciones Tamaulipas 2022: PREP da virtual triunfo de Américo Villarreal". *SPD Noticias*, 6 de junio de 2022, sec. Elecciones 2022. <https://bit.ly/42nCu31>
- Instituto Electoral de Tamaulipas. 2023. "Proceso Electoral Ordinario 2021-2022". Proceso Electoral Ordinario 2021-2022. 16 de enero de 2023. <https://bit.ly/3MPwI4v>
- Instituto Nacional Electoral. 2018. "Cómputos 2018. Senadurías – Nacional". Cómputos MX 2018. <https://bit.ly/3IAi6Vh>
- . 2023a. "Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones del Proceso Electoral 2020-2021". Instituto Nacional Electoral. <https://bit.ly/3MQi5Oy>
- . 2023b. "Consulta el comparativo de Resultados Preliminares y Cómputos Distritales de la Elección Extraordinaria de Senaduría de Tamaulipas 2023". Central Electoral. 23 de febrero de 2023. <https://bit.ly/3MQbfIP>
- . 2023c. "Proceso Electoral Federal 2011-2012". 31 de enero de 2023. <https://bit.ly/3CeXcI4>
- . s. f. "Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones 2018, Senadurías MR 2018 Tamaulipas". Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones. Accedido 6 de marzo de 2023. <https://bit.ly/42pj7Xi>

- Laakso, Markku, y Rein Taagepera. 1979. "‘Effective’ Number of Parties: A Measure with Application to West Europe". *Comparative Political Studies* 12 (1): 3-27. <https://doi.org/gdqc8z>
- León, Isaías. 2022. "Muere Faustino López, senador de Morena, y su esposa en accidente automovilístico". *El Financiero*, 9 de octubre de 2022, sec. Estados. <https://bit.ly/423NDpO>
- Valdés Zurita, Leonardo. 2017. *Reformas electorales en México: consecuencias políticas 1978-1991*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Conflictos de interés:

La autora declara no tener algún conflicto de interés.

Contribuciones de las autoras y/o los autores:

MARCELA ÁVILA-EGGLETON: conceptualización, investigación, diseño de metodología, redacción (borrador original), redacción (revisión y edición).

Autora para correspondencia:

MARCELA ÁVILA-EGGLETON

<marcela.avilaeggleson@uaq.mx>

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]

MARCELA ÁVILA-EGGLETON

Politóloga. Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México, Maestra en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad Iberoamericana. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. Integrante del Comité Técnico de Evaluación del Fondo de Apoyo a la Observación Electoral 2021, del Comité Académico de la Cátedra Madero, de Voto Informado y del Comité Dictaminador del Programa Nacional de Impulso a la Participación Política de Mujeres a través de OSC (PNUD). Asociada Titular de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales desde 2005; integrante de la Red de Politólogas #NoSinMujeres. Es profesora-investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAQ, de la que actualmente es Directora. Sus líneas de investigación son comportamiento electoral, sistemas electorales y procesos electorales subnacionales.

Entre sus publicaciones más recientes destacan: "Efecto pandemia. Consecuencias electorales del COVID-19" en el libro "Democracia mexicana: retos de la participación y los derechos" coordinado por Castañeda Sabido y publicado por el INE en 2022; "Votantes Sofisticados y Voto Dividido. El Comportamiento Electoral como elemento clave para explicar la Cultura Política en Nuevo León" en el libro "Perfiles del Electorado Nuevoleonés 2021" publicado en 2022; "Sistemas Electorales Subnacionales en Perspectiva Comparada" en el libro "Cien Años del Sistema Electoral Mexicano: Continuidad y Cambios" coordinado por Valdés-Zurita y publicado por el IEEM en 2021; y "Elección de gubernaturas 2021. Efectos Electorales de la Pandemia" en el libro "Elecciones y Futuro Nacional" publicado en 2021.



Una aproximación a la política subnacional a partir de la Segunda Elección Regional 2022 en el Perú

PÁMELA CANTUARIAS AYO

<p.cantuarias@pucp.edu.pe>

Subgerencia de Documentación e Investigación Electoral

Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

Lima, Perú

ORCID: 0000-0003-2692-1062

JUAN MANUEL PONTE TORREL

<juan.ponte@unmsm.edu.pe>

Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana

Jurado Nacional de Elecciones (JNE)

Lima, Perú

ORCID: 0000-0003-1385-2424

[Resumen] El 4 de diciembre se llevó a cabo la Segunda Elección Regional 2022 (SER 2022) en nueve regiones del Perú, en el marco de las Elecciones Regionales y Municipales (ERM) de ese mismo año. A diferencia de otro tipo de elecciones, la SER 2022 se enfocó exclusivamente en la elección de gobernaturas y vicegobernaturas regionales en escenarios en los que ninguna organización política obtuvo más del 30 % de los votos válidos en las ERM. Este artículo ofrece un análisis netamente descriptivo sobre el contexto en el que se llevó a cabo la SER 2022, destacando las diferencias con procesos anteriores. Además, se realiza un balance de la campaña y los resultados electorales.

[Palabras clave] Perú, elecciones regionales, campaña política, resultados electorales.

[Title] An approach to subnational politics based on the regional runoff 2022 in Peru

[Abstract] On December 4, 2022, Peru held runoff elections (SER 2022, in Spanish) in nine regions, as part of the regional and municipal elections that took place earlier that same year. A unique feature of the SER 2022 is that it focuses solely on electing governors and vice governors in the regions where no political organization received more than 30 % of valid votes in the previous election. This article provides a descriptive analysis of the context for the SER 2022, and highlights the differences with previous electoral processes. Additionally, the article presents an assessment of subnational politics in Peru considering the recent electoral process.

[Keywords] Peru, regional elections, political campaigns, electoral results.

[Recibido] 26/03/23 y [Aceptado] 20/06/23

CANTUARIAS AYO, Pámela, y Juan Manuel PONTE TORREL. 2023. "Una aproximación a la política subnacional a partir de la Segunda Elección Regional 2022 en el Perú". *Elecciones* (enero-junio), 22(25): 331-352. DOI: 10.53557/elecciones.2023.v22n25.11

1. INTRODUCCIÓN

La Segunda Elección Regional 2022 (SER 2022) se llevó a cabo el 4 de diciembre en nueve circunscripciones del país: Amazonas Cajamarca, Cusco, Callao, Lambayeque, Lima Provincias, Moquegua, Pasco y Piura. En estas circunscripciones, las y los postulantes no alcanzaron el 30 % de votos válidos en las elecciones regionales y municipales 2022. Así, participaron 36 candidaturas de 14 organizaciones políticas para elegir 18 cargos. Aquí es importante destacar la participación de dos candidatas a gobernadoras regionales, ya que el cargo había sido esquivo para las mujeres desde 2014. Por otro lado, este proceso supuso un aumento en la abstención electoral por parte de la ciudadanía.

Este estudio se enfoca en describir los antecedentes y el escenario electoral para la SER 2022, así como en presentar las candidaturas y su dinámica competitiva. También se analiza la campaña electoral y los resultados más importantes de este proceso. Finalmente, se ofrecen conclusiones que resumen las lecciones aprendidas durante el proceso electoral y los desafíos para futuras competencias subnacionales.

2. ANTECEDENTES

2.1. CONTEXTO SUBNACIONAL DE LA SER 2022

En 2009 se introdujo una modificación a la Ley de Elecciones Regionales (Ley n.º 27683), mediante la Ley n.º 29470, la cual estableció nuevos requisitos para la elección de autoridades a la gobernación y vicegobernación regional. Entre ellos, se exige que la fórmula ganadora cuente con al menos 30 % de los votos válidos y, si ninguna fórmula logra alcanzar este umbral mínimo, se convoca a una segunda elección.¹ Esta reforma permitió que a partir de 2010 se lleven a cabo segundas elecciones regionales como parte del proceso de las elecciones regionales y municipales, con la finalidad de garantizar mayor legitimidad en la elección de las autoridades ejecutivas a nivel regional.²

1 Perú. Ley n.º 29470. Ley que modifica diversos artículos de la Ley n.º 27683, Ley de Elecciones Regionales, 14 de diciembre de 2009, artículo 5. <https://bit.ly/3NkPbYh>

2 Cabe precisar que en el Perú existen elecciones subnacionales desde 1963, pero estas se interrumpieron con el régimen militar en 1968. No obstante, las elecciones fueron reinstauradas a partir de la Constitución de 1979 y volvieron a ser obstruidas tras el autogolpe de Fujimori en 1992. Sin embargo, tras el restablecimiento de la democracia a inicios del milenio y la implementación del proceso de descentralización en 2002, se reinstauraron las elecciones subnacionales incorporando la elección de autoridades a las presidencias regionales, luego convertidas en gubernaturas (BENSA 2002).

Tras la primera etapa de las Elecciones Regionales y Municipales 2022 (ERM 2022), las candidaturas a gobernación y vicegobernación de nueve regiones no lograron superar la valla del 30 %. El alto nivel de competitividad electoral en estas regiones no permitió que ninguna de las organizaciones políticas en disputa evite una segunda elección para definir las candidaturas ganadoras en el máximo nivel regional. En promedio, la diferencia más amplia entre el primer y segundo lugar en estas regiones fue 4.2 %, lo que evidencia una alta disputa y poca concentración de las preferencias electorales.³

De esta manera, la SER 2022 tuvo una gran relevancia política. Por lo tanto, es esencial analizar este evento en el contexto político y normativo de las ERM 2022. Las 36 candidaturas que participaron en la SER 2022 debieron cumplir con requisitos de inscripción que se aplicaron por primera vez a nivel subnacional en el marco de las ERM 2022. Uno de estos requisitos fue la afiliación obligatoria de todas las candidaturas que postularon a cargos ejecutivos (gobernaciones, vicegobernadores⁴ y alcaldías⁵).

Otro aspecto importante a evaluar fue el efecto de la paridad y alternancia. La fórmula regional exigió una participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas a la gobernación y vicegobernación,⁶ permitiendo una mayor equidad de género en la política subnacional. A pesar de esta exigencia, se observó una tendencia a mantener la participación de hombres como cabezas de lista, lo que se demuestra en el alto número de candidatos hombres a la gobernación durante la SER 2022. Sin embargo, como resultado de la reforma, hubo un alto porcentaje de mujeres candidatas en los cargos de vicegobernación, con más del 71 % de las candidaturas presentadas en las ERM 2022 (CANTUARIAS *ET AL.* 2023; JURADO NACIONAL DE ELECCIONES [JNE] 2022a).

3 Para mayor información, ir a la sección 3, Candidaturas.

4 “Reglamento de inscripción de fórmulas y listas de candidatos para elecciones regionales 2022” Resolución n.º 0942-2021-JNE, título III, capítulo I, artículo 25. Lima: Jurado Nacional de Elecciones. 14 de diciembre de 2021. <https://bit.ly/3X04okz>

5 “Reglamento de inscripción de fórmulas y listas de candidatos para elecciones municipales 2022” Resolución n.º 0943-2021-JNE, título III, capítulo II, artículo 26. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, 14 de diciembre de 2021. <https://bit.ly/3X1IPjW>

6 Reglamento de inscripción de fórmulas y listas de candidatos para elecciones regionales 2022” Resolución n.º 0942-2021-JNE, título II, capítulo I, artículos 9 y 10. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, artículo 25. 14 de diciembre de 2021. <https://bit.ly/3X04okz>

Históricamente, los movimientos regionales han tenido una mayor participación que los partidos políticos en los procesos electorales subnacionales, especialmente en las segundas elecciones regionales (Ver Gráfico 1). Esta tendencia se ha observado desde el inicio del proceso de descentralización y se explica por las particularidades de la política subnacional (TANAKA 2006; REMY 2011; MUÑOZ CHIRINOS 2018; MUÑOZ CHIRINOS *ET AL.* 2016). La descentralización abrió nuevos espacios de integración y participación política (REMY SIMATOVIC 2011), pero no necesariamente significó una oportunidad de crecimiento para los partidos, ya que tuvieron dificultades para articular estructuras a nivel regional (REMY SIMATOVIC 2010). Por el contrario, los movimientos regionales han sido altamente exitosos en las elecciones subnacionales.

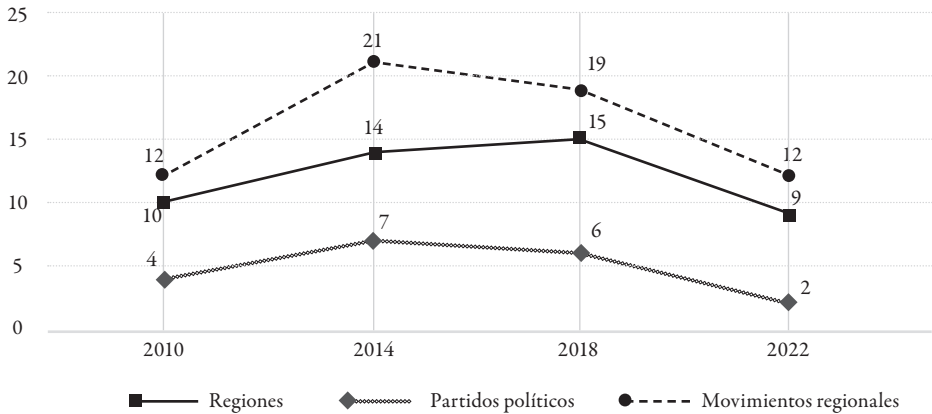
Durante las ERM 2022, el 45.7 % de las candidaturas fueron presentadas por movimientos regionales y una alianza electoral, mientras que el 54.3 % fue presentado por partidos políticos.⁷ Si bien una mayor proporción de la oferta política fue presentada por partidos, los movimientos regionales obtuvieron un mayor éxito electoral durante las ERM 2022, con un 56 % de autoridades electas en comparación con el 42 % de los partidos políticos. De esta manera, destaca el hecho de que, a diferencia de los partidos políticos, los movimientos regionales han mantenido un mayor éxito electoral durante los procesos subnacionales desde el 2010.

Cabe precisar que la SER 2022 tuvo el menor número de regiones convocadas desde 2010. Además, este proceso contó con el menor número de organizaciones políticas participantes, en comparación con otros procesos electorales de esta naturaleza. En el marco de la SER 2022, participaron 12 movimientos regionales y solo 2 partidos políticos (en este último caso, participaron en cinco de las nueve circunscripciones).

7 Cabe precisar que durante las ERM 2022 solo se contó con la participación de una alianza electoral en la región de Puno, denominada "Reforma y Honradez por más Obras".

GRÁFICO 1

Distribución de regiones y organizaciones políticas por SER (2010-2022)

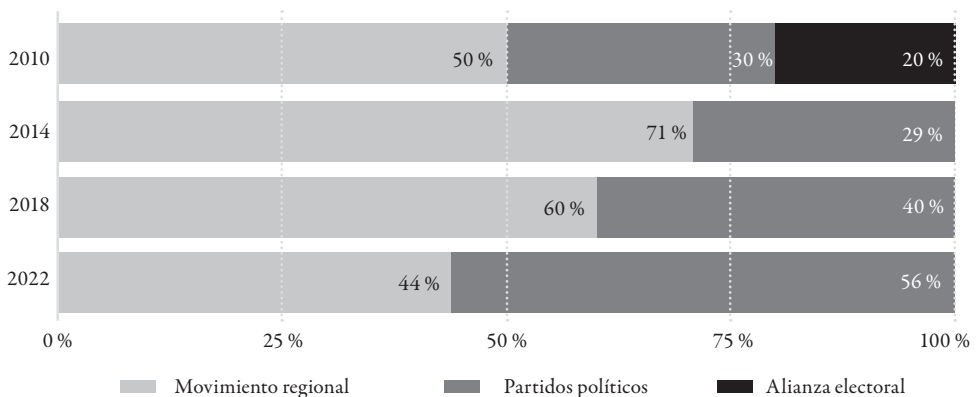


Fuente: Elaboración propia con base en JNE (2022b)

En la SER 2022, solo dos partidos políticos compitieron, siendo Somos Perú el más exitoso en cinco de las nueve regiones convocadas (el 56 %). Esto sugiere un cambio en la tendencia electoral, ya que los movimientos regionales habían dominado las segundas elecciones regionales desde 2010.

GRÁFICO 2

Tasa de éxito electoral según tipo de organización política
en la segunda elección regional (2010-2022)



Fuente: Elaboración propia con base en JNE (2022b)

En cuanto a la convocatoria de estos comicios, de las nueve regiones que participaron en la SER 2022, seis de ellas también fueron parte de este proceso en 2018. Según los datos de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), estas seis regiones son Amazonas, Cajamarca, Cusco, Lima, Pasco y Piura (ONPE 2022a). Moquegua y Callao participaron por primera vez en una segunda elección regional, mientras que Lima y Pasco son las únicas circunscripciones que siempre han participado en este tipo de elecciones.

2.2. JORNADA ELECTORAL: PARTICIPACIÓN E INCLUSIÓN

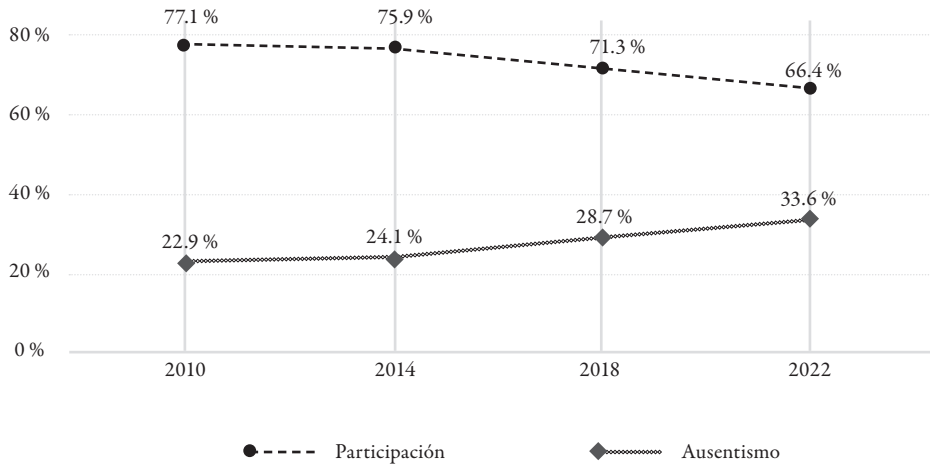
La Segunda Elección Regional 2022 se llevó a cabo el 4 de diciembre de 2022. Fue organizada por la ONPE a través de sus 27 Oficinas Descentralizadas de Procesos electorales (ODPE) y contó con la fiscalización del JNE. Para estos comicios se habilitaron 3468 locales de votación y se implementaron 23 578 mesas de sufragio en 615 distritos (ONPE 2022b). Asimismo, en este proceso se convocó a un total de 6 892 645 electores y electoras (ONPE 2022b).

La participación ciudadana durante la jornada electoral alcanzó el 66.4 % (ONPE 2022c). Con ello, la SER 2022 registró la tasa de ausentismo más alta desde el 2010 (Ver Gráfico 3). La baja participación en este tipo de procesos está en línea con la percepción que tiene la ciudadanía sobre las elecciones regionales. Según el JNE (2022c), el 40 % de las personas considera que la elección de gobernador/a regional es importante; no obstante, en el ámbito rural el interés es menor (30.4 %) en comparación con las elecciones de alcaldías (59.6 %).

Entre las nueve regiones con segunda elección regional, se registró una mayor participación en Moquegua (74.5 %) y Callao (71.1 %). Por otro lado, las regiones con la menor tasa de participación fueron Amazonas (56.7 %), Cajamarca (57.7 %) y Pasco (59.9 %). A nivel distrital, la mayor proporción de participación (91 %) se registró en el distrito de San Antonio, provincia de Mariscal Nieto en Moquegua. Mientras que la menor proporción de participación se registró en distritos de Cajamarca: Miguel Iglesias (20 %) y Chumuch (25 %), de la provincia de Celendín; y Chimban (25 %), en Chota. De esta manera, se corroboran las tendencias en la participación electoral durante este proceso. Es importante señalar que, a diferencia de las ERM 2022 (ONPE 2022d), ninguna circunscripción electoral de la SER 2022 alcanzó el 100 % de participación (ONPE 2022c).

GRÁFICO 3

Participación y ausentismo electoral en segunda elección regional (2010-2022)



Fuente: Elaboración propia con base en JNE (2022c)

Junto con la participación del electorado, cabe destacar que se observaron iniciativas aplicadas durante la jornada electoral para promover la participación de grupos en situación de vulnerabilidad. En las nueve regiones convocadas en la SER 2022, se instalaron 3696 mesas de votación para personas con discapacidad (ONPE 2022e). Además, se distribuyeron 6252 plantillas braille (ONPE 2022f). Asimismo, se dispusieron afiches para sensibilizar a la población y al personal respecto al voto de la población trans y no-binaria, acorde a lo especificado en el “Protocolo para garantizar el voto de personas trans y no-binarias”.⁸

3. CANDIDATURAS Y ORGANIZACIONES POLÍTICAS

Como se precisó con anterioridad, la oferta política fue liderada por movimientos regionales. En particular, en las regiones de Amazonas, Callao, Lima Provincias

⁸ Para más información sobre la aplicación de este protocolo en elecciones subnacionales, ver Elías Pineda *et al.* (2023)

y Piura solo participaron este tipo de organizaciones como opciones para el gobierno regional, mientras que, en la región norteña de Lambayeque, la SER 2022 se definió únicamente entre partidos políticos (JNE 2022c).

Por otro lado, algunas circunscripciones como Cajamarca, Cusco, Moquegua y Pasco experimentaron una disputa electoral entre ambos tipos de organizaciones políticas. Este hecho refleja una diversidad de opciones políticas y una competencia electoral que contribuye al fortalecimiento de la democracia local en dichas regiones (JNE 2022c).

En conclusión, los resultados de las ERM 2022 y SER 2022 muestran una intensa competencia política y una tendencia hacia la diversificación de opciones electorales en las regiones del país. Si bien algunos lugares enfrentan retos en la gobernabilidad local, es importante resaltar que la competencia electoral entre movimientos regionales y partidos políticos puede contribuir a fortalecer la democracia local a largo plazo.

TABLA 1

Resultados electorales de las ERM 2022 en circunscripciones con segunda elección regional (SER 2022)

Región	Primer lugar	%	Segundo lugar	%
Amazonas	Sentimiento Amazonense Regional	23.9 %	Victoria Amazonense	22 %
Cajamarca	Partido Democrático Somos Perú	20.1 %	Frente Regional de Cajamarca	18.9 %
Callao	Contigo Callao	28.5 %	Movimiento Regional Más Callao	24.2 %
Cusco	Partido Democrático Somos Perú	27.7 %	Movimiento Regional Inka Pachakuteq	19 %
Lambayeque	Alianza para el Progreso	20.8 %	Partido Democrático Somos Perú	19.9 %
Lima Provincias	Movimiento Regional Unidad Cívica Lima	27.1 %	Patria Joven	19.8 %

→



Moquegua	Kausachun	28.1 %	Partido Democrático Somos Perú	24.6 %
Pasco	Pasco Verde	24.5 %	Partido Democrático Somos Perú	21.3 %
Piura	Organización Política Unidad Regional	24.8 %	Contigo Región	18.2 %

Fuente: Elaboración propia con base en JNE (2022c)

Desde la incorporación de movimientos regionales a la escena subnacional, se ha observado una disminución en la competitividad de los partidos políticos, lo que ha generado escaso interés por parte del electorado en las regiones (ZAVALETA 2014). Las ERM 2022 no fueron la excepción, ya que los movimientos regionales ganaron nueve regiones, los partidos políticos ganaron seis, y la alianza electoral —que también incluía movimientos regionales— ganó una región. A pesar de estos resultados, destacaron dos partidos políticos: Somos Perú y Alianza para el Progreso, que ganaron cuatro regiones cada uno en la primera etapa y tenían la posibilidad de ganar otras cinco de las nueve regiones convocadas para la SER 2022 (JNE 2022c). Además, estos partidos fueron los más efectivos en el proceso electoral si se compara el número de circunscripciones ganadas con el número de circunscripciones en las que inscribieron sus listas de candidaturas.

A modo de recapitulación sobre las segundas elecciones regionales, es importante mencionar que históricamente este proceso electoral ha estado encabezado por hombres desde el 2010. Según la Tabla 2, solo en las ERM 2014 se contó con la participación de una mujer, Yamila Osorio, quien en “segunda vuelta” logró ocupar el gobierno regional de Arequipa. Desde entonces —hace dos períodos—, no se registraba la presencia de alguna mujer en el máximo cargo regional; más aún, la primera etapa de las ERM 2022 tampoco tuvo como resultado una gubernatura asignada a una mujer. Para la SER 2022, la oferta política de candidaturas incluyó la participación de dos candidatas: Rosa Vásquez (Movimiento Regional Unidad Cívica Lima) en Lima Provincias y Gilia Gutierrez (Somos Perú) en Moquegua.

TABLA 2

Candidaturas en la segunda elección regional
por sexo y tipo de cargo (2010–2022)

Año	Gobernación regional		Vicegobernación regional	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
2010	19 (100 %)	0 (0 %)	17 (94.4 %)	1 (5.6 %)
2014	27 (96.4 %)	1 (3.6 %)	21 (75 %)	7 (25 %)
2018	30 (100 %)	0 (0 %)	22 (73.3 %)	8 (26.7 %)
2022	16 (88.9 %)	2 (11.1 %)	2 (11.1 %)	16 (88.9 %)
Total	92 (96.8 %)	3 (3.2 %)	62 (66 %)	32 (34 %)

Fuente: Elaboración propia con base en JNE (2022b; 2022c)

Por supuesto, la presencia de mujeres en la expectativa para estos cargos no es una casualidad en el proceso en cuestión, sino que responde a los efectos de la paridad y alternancia en la conformación de las listas. La paridad horizontal supuso que la mitad de las candidaturas al cargo de gobernatura regional de los partidos políticos estén conformadas por un hombre o una mujer. De hecho, Somos Perú presentó un total de 19 candidaturas al cargo de gobernador/a regional: diez mujeres y nueve hombres. Además, Moquegua fue una de las regiones con mayor número de mujeres postulantes a dicho cargo (JNE 2022a).

Sobre la trayectoria política, las candidaturas participantes en las elecciones al gobierno regional destacan por su experiencia política previa, tanto en procesos electorales como en cargos de representación. De las 18 candidaturas a la gobernación, al menos 15 postularon en elecciones anteriores y 11 fueron electos como autoridad (JNE 2022b). Entre estos últimos, tres ya habían ocupado el cargo de gobernador en sus regiones: Gilmer Horna en Amazonas, Jaime Rodríguez en Moquegua y Reynaldo Hilbck en Piura. Esta experiencia representa un capital político importante para la competencia.

Entre las pocas mujeres candidatas destaca el caso de Rosa Vásquez, quien resultó ganadora en la segunda vuelta a la gobernatura de Lima Provincias.

Vásquez tiene una amplia trayectoria en competencias a nivel nacional y subnacional. Fue alcaldesa de Huarochirí desde 2002 a 2014, cuando decidió postular al gobierno regional de Lima sin mayor éxito, al igual que en 2018. Posteriormente, intentó ocupar el cargo de congresista en las elecciones complementarias de 2020. Así, la carrera política de Vásquez apuntaría nuevamente al cargo de gobernadora para las ERM 2022, pero no logró alcanzar los votos necesarios para ganar en la primera vuelta regional (JNE 2022b).

Por otra parte, tenemos el caso de Gilia Gutiérrez, quien fue la candidata de Somos Perú en Moquegua. De su experiencia política destaca la postulación al cargo de congresista en las elecciones generales de 2016, aunque no alcanzó a ocupar el cargo (JNE 2022b).

4. CAMPAÑA ELECTORAL

Luego de que la ONPE presentara los resultados de las ERM 2022 según las actas contabilizadas y procesadas, el JNE solicitó, mediante oficio, la convocatoria a la Segunda Elección Regional de Gobernadores y Vicegobernadores 2022.⁹ No obstante, la campaña electoral en las regiones todavía estaba en desarrollo y culminaría tres días antes de la fecha declarada para la elección.

Un momento importante en la campaña electoral fueron los debates electorales organizados por el JNE entre el 17 y 19 de noviembre. Las candidaturas de todas las regiones participantes en la segunda vuelta tuvieron la oportunidad de exponer sus planes de gobierno para el periodo 2023-2026 bajo cuatro dimensiones: (1) social, (2) económica, (3) territorial-ambiental e (4) institucional. Además, los debates tuvieron un enfoque intercultural al contar con un intérprete de lengua de señas en todas las regiones, así como con la retransmisión y traducción a lenguas originarias como el quechua (Cusco, Lima Provincias y Pasco), awajún (Amazonas) y aimara (Moquegua) (REDACCIÓN EC 2022).

Durante las elecciones se asignó a cada organización política una franja electoral en la que presentaron sus propuestas en radio y televisión. Estas emisiones estaban sujetas a regulaciones que limitaban la compra de espacios publicitarios

9 “Decreto Supremo que convoca a Segunda Elección en el proceso de Elecciones Regionales 2022, para el domingo 4 de diciembre de 2022”. Decreto Supremo n.º 135-2022-PCM. Lima: Presidencia de la República, 11 de noviembre de 2022. <https://bit.ly/3qEYv02>

por parte de las candidaturas y las organizaciones políticas. La ONPE estableció algunos criterios para la emisión de los contenidos, como la inclusión de lenguaje de señas y la posibilidad de realizarlos en cualquiera de las lenguas oficiales del país. Durante la SER 2022, se transmitieron 26 spots en radio y 23 en televisión (ONPE 2022g). Inka Pachakuteq presentó el mayor número de spots en ambas plataformas, seguido por el Frente Regional de Cajamarca y Somos Perú en Cusco.

En esa línea, resulta conveniente contemplar la cobertura mediática que tuvieron las candidaturas, considerando sus menciones e intervenciones en medios de comunicación. Según un reciente estudio del JNE sobre la cobertura mediática durante la primera elección regional, se presentaron algunos hitos que marcaron el contexto de la SER (JNE 2022d). Los resultados indican que los partidos políticos y movimientos regionales tuvieron una cobertura similar en medios radiales, televisivos y digitales; sin embargo, en medios impresos se evidencia mayor cobertura para los movimientos regionales.

Ahora bien, los medios de comunicación también mostraron concentración en la cobertura mediática de las candidaturas. Específicamente en regiones como Amazonas, más de la mitad de las menciones estaban dirigidas a las dos primeras candidaturas, mientras que en regiones como Cusco, Piura y Pasco, la cobertura fue más uniforme entre la oferta política en competencia (JNE 2022d). Un asunto preocupante de la campaña fue la presencia de ataques y estereotipos de género que enfrentaron las candidaturas. Las regiones de Callao y otras pertenecientes a las zonas centro y sur del país presentaron con mayor frecuencia este tipo de situaciones.

Los matices violentos de la campaña no solo se presenciaron en los medios de comunicación, sino también en las actividades de campaña. Durante la etapa proselitista, se identificaron este tipo de situaciones en regiones como Callao y Piura. En la primera, el equipo de campaña del Movimiento Regional Más Callao, cuyo representante fue el candidato Ciro Castillo, denunció agresiones por parte de personas desconocidas. En la segunda región, el movimiento Unidad Regional señaló que un grupo de simpatizantes de la organización adversaria, Contigo Región, agredieron verbalmente al candidato Reynaldo Hilbck cuando realizaba sus actividades proselitistas en la provincia de Catacaos (CALLE 2022).

5. RESULTADOS ELECTORALES

La ONPE concluyó el procesamiento y contabilización de las actas electorales para la SER 2022 el 13 de diciembre y envió 87 actas para su revisión a los Jurados Electorales Especiales. La participación electoral durante este proceso fue la más baja en comparación con otros procesos de SER, con solo el 66 % del electorado acudiendo a las urnas. Este nivel de ausentismo fue más pronunciado en algunas regiones, como Cajamarca y Amazonas, donde aumentó en 17 % y 14 %, respectivamente, en comparación con la primera vuelta (JNE 2022c).

En cuanto a la distribución de votos, en nueve distritos no se emitieron votos en blanco: Asunción y Chisquilla (Amazonas), Carampoma, San Pedro de Laraos, Huancaya, Laraos, Veintisiete de Noviembre, Santa Cruz de Andamarca (Lima) y La Capilla (Moquegua). Además, en catorce distritos de Lima y uno en Cajamarca (Cupisnique), la cantidad de votos nulos representó menos del 2 % del total de votos emitidos (ONPE 2022a).

En el marco de la SER 2022, cada una de las organizaciones políticas ganadoras superó el 50 % de los votos válidos (Ver Tabla 3). En ese sentido, Somos Perú (69.4 %) en Cajamarca, Sentimiento Amazonense en Amazonas (51.6 %) y el Movimiento Regional Más Callao (67.9 %) en Callao obtuvieron la mayor concentración de votos. Un aspecto resaltante de los resultados electorales es la alta diferencia de votos entre la organización que obtuvo la mayoría de los votos y la última. Particularmente, en las regiones de Cajamarca y Callao se encuentra una diferencia superior al 35 % de los votos válidos, lo que refleja una preferencia electoral entre las organizaciones políticas participantes. Caso contrario se observa en Amazonas donde la diferencia de votos entre las organizaciones políticas es solo de 3 %.

Por otro lado, en seis de las nueve regiones convocadas a la SER 2022 se encontraron cambios en las preferencias electorales respecto a la primera vuelta. En Callao, Cusco, Lambayeque, Moquegua, Pasco y Piura las organizaciones políticas que obtuvieron la mayor cantidad de votos en la primera vuelta quedaron en segundo lugar durante la segunda vuelta regional (Ver Tabla 3).

TABLA 3

Proporción de votos durante la SER 2022

Región	Tipo de OP	Organización política	% de votos válidos	Diferencia SER	Diferencia ERM
Amazonas	Movimiento regional	Sentimiento Amazonense Regional	51.6 %	3.2 %	1.9 %
		Movimiento Regional Victoria Amazonense	48.4 %		
Cajamarca	Partido político	Partido Democrático Somos Perú	69.4 %	38.7 %	1.2 %
	Movimiento regional	Frente Regional de Cajamarca	30.6 %		
Callao*	Movimiento regional	Movimiento Regional Más Callao	68.0 %	35.9 %	4.3 %
		Contigo Callao	32.0 %		
Cusco*	Partido político	Partido Democrático Somos Perú	57.6 %	15.1 %	8.7 %
	Movimiento regional	Movimiento Regional Inka Pachakuteq	42.4 %		
Lambayeque*	Partido político	Partido Democrático Somos Perú	55.2 %	10.3 %	1.0 %
		Alianza para el Progreso	44.8 %		
Lima (provincias)	Movimiento regional	Movimiento Regional Unidad Cívica Lima	59.8 %	19.7 %	7.3 %
		Patria Joven	40.2 %		
Moquegua*	Partido político	Partido Democrático Somos Perú	52.2 %	4.4 %	3.5 %
	Movimiento regional	Kausachun	47.8 %		
Pasco*	Partido político	Partido Democrático Somos Perú	54.4 %	8.9 %	3.2 %
	Movimiento regional	Pasco Verde	45.6 %		
Piura*	Movimiento regional	Contigo Región	58.5 %	16.9 %	6.6 %
		Organización Política Unidad Regional	41.5 %		

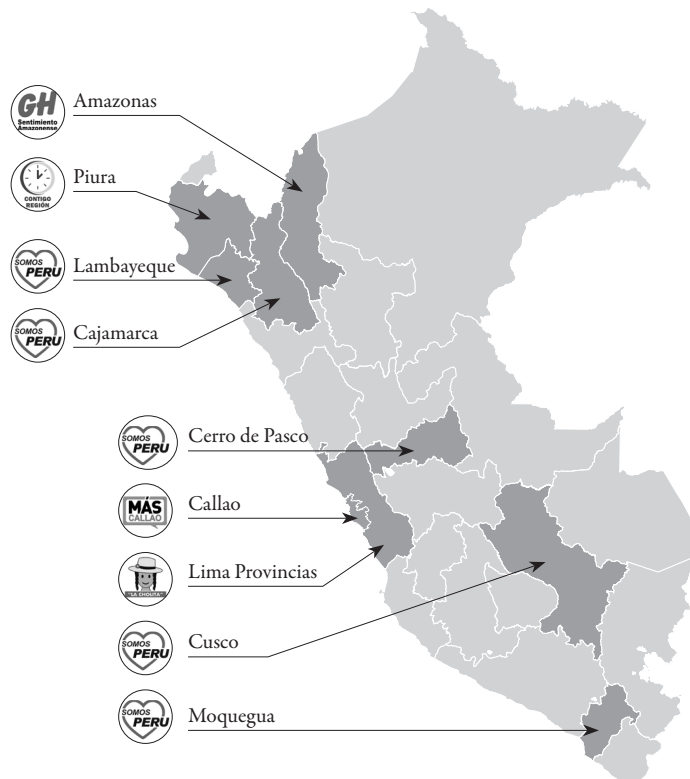
Fuente: Elaboración propia con base en ONPE (2022a)

Nota: Se utiliza un asterisco para indicar las regiones donde la tendencia de diferencias entre el primer y segundo lugar se invierte respecto a los resultados de la ERM.

En la SER 2022 se observó una particularidad en los resultados según el tipo de organización política. En más del 50 % de las regiones se eligieron autoridades que postularon con partidos políticos (en particular el Partido Democrático Somos Perú), lo que cambió la tendencia de años previos a favor de movimientos regionales. Sorprendentemente, Somos Perú ganó en todas las regiones en las que participó y se convirtió en el partido político con el mayor número de circunscripciones regionales ganadas, alcanzando el 28 % del total (JNE 2022c). Por otro lado, en ninguna de las regiones convocadas el consejo regional se conformó por una mayoría partidaria, incluso en Lima Provincias, donde el 46 % de los consejeros regionales electos pertenecen al partido político ganador. La menor tasa de participación se encuentra en Pasco, donde solo un consejero electo es de la organización política del gobernador electo (ONPE 2022h).

GRÁFICO 4

Distribución de organizaciones ganadoras por región (SER 2022)



Fuente: Elaboración propia con base en JNE (2022b) y ONPE (2022h)

En relación con las personas electas para encabezar los gobiernos regionales, destaca que siete sean hombres y dos, mujeres. De esta manera, desde las elecciones subnacionales del 2002 hasta la SER 2022 solo se han elegido seis mujeres para el cargo de gobernadora, mientras que el número de hombres elegidos asciende a 138, evidenciando una clara disparidad de género en este ámbito (JNE 2022a). Por otro lado, en el caso de la vicegobernación, gracias a la aplicación de la paridad y alternancia en el 2022, se observa que un 78 % de vicegobernadoras electas son mujeres. Eso supone una cifra nunca antes vista, pero no puede ser aislada al hecho de que la mayoría de las candidaturas y autoridades electas en el máximo cargo ejecutivo a nivel regional han sido encabezadas por varones.

6. CONCLUSIONES

La Segunda Elección Regional 2022 es un proceso electoral que se desarrolla junto con las elecciones regionales y municipales; por lo tanto, debe ser analizado en el contexto político y electoral de las ERM 2022. La afiliación obligatoria llevó a que todas las candidaturas a cargos ejecutivos durante las ERM 2022 sean militantes con inscripción, condición que podría ayudar a garantizar que las personas postulantes cuenten con experiencia política previa. La paridad y la alternancia se han visibilizado en los resultados de la SER 2022, con la participación y éxito electoral de más del 70 % de vicegobernadoras electas; sin embargo, solo dos mujeres resultaron electas a cargos de gobernación.

La SER 2022 se realizó en menos regiones y con menos organizaciones políticas participantes respecto a procesos anteriores y tuvo un alto índice de ausentismo. Este ausentismo llegó al 33 %, lo que significa que una de cada tres personas inscritas en el padrón electoral no votó. Esta tendencia refleja un aumento general en el ausentismo en los últimos procesos electorales de este tipo. La baja participación en la SER puede explicarse por el decreciente interés de la ciudadanía rural en los procesos regionales en comparación con las elecciones locales, donde las municipalidades tienen mayor cercanía, incidencia y capacidad resolutoria.

Los resultados electorales muestran una alta competencia política con un gran número de organizaciones participando en estas elecciones, traduciéndose en un amplio espectro de preferencias electorales. Sin embargo,

cuando se reduce la oferta política a un mínimo de dos organizaciones políticas en la SER 2022, se evidencia una amplia diferencia de votos entre las opciones participantes.

Finalmente, no podemos dejar de mencionar los efectos de la dinámica política en la esfera electoral. El predominio de movimientos regionales en el ámbito regional ha sido una tradición desde el inicio de la descentralización en nuestro país, manteniendo una tasa de éxito electoral superior a la de los partidos políticos. No obstante, es necesario mejorar sus tradiciones y dinámicas de organización para evitar la proliferación de instancias personalistas y una débil institucionalidad (MUÑOZ CHIRINOS 2018).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bensa Morales, Jessica. 2002. “El sistema electoral subnacional en Perú y Chile entre 1980 y 2002”. *Revista Elecciones* 1 (1): 81-119. <https://doi.org/kdvw>
- Calle, Gabriela. 2022. “Elecciones 2022: registran actos de violencia entre simpatizantes, candidatos y prensa en 3 regiones del Perú”. *El Búho*. 4 de diciembre de 2022. <https://bit.ly/3qF0Hoi>
- Cantuarias Ayo, Pámela, María Belén Elías Pineda, Narda Carranza Pinedo, y Mario Ñahui Sacha. 2023. “Cuaderno Electoral n.º 1. ERM 2022: Radiografía de la aplicación de la paridad y alternancia a nivel subnacional”. Oficina Nacional de Procesos Electorales. <https://bit.ly/3IKbaVK>
- Elías Pineda, María Belén, Narda Carranza Pinedo, Pámela Cantuarias Ayo, y Mario Ñahui Sacha. 2023. “Cuaderno Electoral n.º 3. Avances y desafíos en la implementación del Protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas trans y no binarias en las elecciones subnacionales del 2022 en Perú”. Oficina Nacional de Procesos Electorales. <https://bit.ly/43tYvi4>
- Jaramillo, Cristhian. 2022. “Perú: Elecciones Regionales y Municipales 2022. La continua prevalencia de los movimientos regionales”. *Revista Elecciones* 21 (24): 249-262. <https://doi.org/kdvs>
- Jurado Nacional de Elecciones. 2022a. “Participación política de las mujeres en las ERM 2022. Perfil Electoral n.º 5”. Jurado Nacional de Elecciones. <https://bit.ly/3qANsFo>
- . 2022b. “Infogob, Observatorio para la gobernabilidad”. Jurado Nacional de Elecciones. <https://infogob.jne.gob.pe/>
- . 2022c. “Análisis de resultados ERM 2022. Perfil Electoral n.º 10”. Jurado Nacional de Elecciones. <https://bit.ly/3NiAuox>
- . 2022d. “Análisis de la cobertura mediática durante las Elecciones Regionales y Municipales 2022. Perfil Electoral n.º 12”. Jurado Nacional de Elecciones. <https://bit.ly/3WXITRw>
- Muñoz Chirinos, Paula Valeria, Martín Monsalve Zanatti, Yamilé Silvia Guibert Patiño, César Guadalupe Mendizábal, y Javier Torres. 2016. *Élites regionales en el Perú en un contexto de boom fiscal: Arequipa, Cusco, Piura y San Martín (2000-2013)*. 1ra ed. Documento de investigación n.º 7. Lima: Universidad del Pacífico. <https://doi.org/kdv6>

- Muñoz Chirinos, Paula Valeria. 2018. “El entusiasmo de los que no entusiasman: descentralización y competencia electoral en el Perú”. En *Sin paradero final*. Perú Hoy (33): 91-107. Lima: Desco, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo. <https://bit.ly/3CEue4f>
- Redacción EC. 2022. “Elecciones 2022: del 17 al 19 de noviembre, el JNE organizará nueve debates por segunda vuelta regional”. *El Comercio*, 29 de octubre de 2022. <https://bit.ly/3P6iE9F>
- Remy Simatovic, María Isabel. 2010. “Elecciones regionales: la complicada construcción de un nuevo espacio de acción política”. En *Desarrollo, democracia y otras fantasías*, 1ra ed., 33-49. Perú hoy n.º 17. Lima: Desco, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo. <https://bit.ly/3NmExQB>
- . 2011. Un balance final de las elecciones municipales y regionales: ¿en qué punto quedaron los partidos políticos? *Revista Argumentos* 5 (1): 10-15. <https://bit.ly/3X6H9FO>
- Oficina Nacional de Procesos Electorales. 2022a. “Elecciones regionales. Resultados Segunda Elección Regional 2022”. Histórico de resultados ONPE. 2022. <https://bit.ly/45QM5>
- . 2022b. “ONPE: Primera mesa de sufragio se instala a las 4:27 horas en el distrito de Carampoma (Huarochirí- Lima)”. Notas de prensa ONPE. 4 de diciembre de 2022. <https://bit.ly/3UAI7II>
- . 2022c. “Participación ciudadana. Resultados Elecciones Regionales y Municipales 2022”. Histórico de resultados ONPE. 2022. <https://bit.ly/3J1IDfN>
- . 2022d. “Participación ciudadana. Resultados Segunda Elección Regional 2022”. Histórico de resultados ONPE. 2022. <https://bit.ly/3J1jGjt>
- . 2022e. “ONPE brinda facilidades a las personas con discapacidad durante el desarrollo de la segunda elección regional”. Notas de prensa ONPE. 25 de noviembre de 2022. <https://bit.ly/3U0yx0c>
- . 2022f. “Semanario Electoral n.º 52”. Oficina Nacional de Procesos Electorales. <https://bit.ly/45Y8JsA>
- . 2022g. “Semanario Electoral n.º 49”. Oficina Nacional de Procesos Electorales. <https://bit.ly/43vXhmE>
- . 2022h. “Resultados de elecciones regionales – Consejero regional”. Resultados Elecciones Regionales y Municipales 2022”. Histórico de resultados ONPE. 2022. <https://bit.ly/45X0fBZ>

- Tanaka, Martín. 2006. "From Crisis to Collapse of the Party Systems and Dilemmas of Democratic Representation: Peru and Venezuela". En *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, editado por Scott Mainwaring, Ana Maria Bejarano, y Eduardo Pizarro Leongomez, 47-77. Redwood city, CA: Stanford University Press. <https://doi.org/kdv7>
- Zavaleta, Mauricio. 2014. *Coaliciones de independientes: Las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Conflictos de interés:

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

Contribuciones de las autoras y/o los autores:

PÁMELA CANTUARIAS AYO: conceptualización, curación de datos, investigación, redacción (borrador original), redacción (revisión y edición).

JUAN MANUEL PONTE TORREL: curación de datos, investigación, redacción (borrador original), redacción (revisión y edición).

Autora para correspondencia:

PÁMELA CANTUARIAS AYO

<p.cantuarias@pucp.edu.pe>

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]

PÁMELA CANTUARIAS AYO

Politóloga por la Pontificia Universidad Católica del Perú, especializada en temas de participación política y género, así como política subnacional. Actualmente, se desempeña como investigadora en la Subgerencia de Documentación e Investigación Electoral de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

JUAN MANUEL PONTE TORREL

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, y cuenta con estudios de maestría en Estadística Aplicada en la Universidad Nacional Agraria La Molina. Actualmente, se desempeña como coordinador del equipo de investigación en la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana del Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Sus áreas de interés incluyen, política subnacional, participación política y partidos políticos.



Elecciones locales en Cuba: la abstención como protagonista en la jornada electoral del 27 de noviembre de 2022

JOHANNA CILANO PELAEZ

<jocipe2003@gmail.com>

Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno
Tecnológico de Monterrey (Campus Puebla)
Xalapa, Veracruz, México
ORCID: 0000-0002-1029-3519

ELOY VIERA CAÑIVE

<eloyvierac@gmail.com>

Gobierno y Análisis Político
Colectivo Más Voces
Toronto, Canadá
ORCID: 0009-0006-8395-7802

[Resumen] El artículo analiza las elecciones municipales en Cuba celebradas el 27 de noviembre de 2022. Estas forman parte de una tendencia de los autoritarismos de celebrar procesos electorales marcados por instituciones, leyes y prácticas no democráticas. En tal sentido, son votaciones no competitivas y no transparentes que se realizan en un entorno cerrado en el que los derechos de asociación, manifestación y reunión están severamente restringidos. El artículo aborda las principales características de estos procesos electorales bajo la Constitución de 2019, incluyendo sus etapas, el rol del partido único, las comisiones de candidatura y la ausencia de campañas electorales.

[Palabras clave] Elecciones, autoritarismo, abstención, partido único, comisiones de candidatura.

[Title] Local elections in Cuba: Abstention as the main character on Election Day on November 27, 2022

[Abstract] The article analyzes the Cuban municipal elections on November 27, 2022. These elections are part of a trend of authoritarianisms to organize electoral processes marked by non-democratic institutions, laws, and practices. In this sense, they are non-competitive and opaque processes, held in a closed environment where the rights of association, demonstration, and assembly are severely restricted. The article addresses the main characteristics of the electoral processes under the 2019 Constitution and its stages. In addition, it analyzes the role of the single party, candidacy commissions, and the absence of electoral campaigns.

[Keywords] Elections, authoritarianism, abstention, single-party, candidacy commissions.

[Recibido] 10/04/23 y [Aceptado] 14/06/23

CILANO PELAEZ, Johanna, y Eloy VIERA CAÑIVE. 2023. "Elecciones locales en Cuba: la abstención como protagonista en la jornada electoral del 27 de noviembre de 2022". *Elecciones* (enero-junio), 22(25): 353-368. DOI:10.53557/elecciones.2023.v22n25.12

1. INTRODUCCIÓN

La Constitución cubana de 2019¹ mantuvo el modelo leninista de partido único —el Partido Comunista de Cuba (PCC)— como “vanguardia organizada de la nación cubana” y “fuerza política dirigente superior de la sociedad y del Estado”.² Esta definición, prevista en su artículo 5, excluye cualquier posibilidad de reconocimiento a otras alternativas políticas. A pesar de que la sociedad cubana es cada vez más diversa y plural, el diseño constitucional es rígido, con elecciones indirectas para la mayoría de los cargos de dirección, como la Presidencia y la Vicepresidencia, presidente/a y vicepresidente/a de la Asamblea Nacional de Poder Popular (ANPP), primer/a ministro/a, gubernaturas y vicegubernaturas provinciales, etc. Además, cuenta con la oposición política ilegalizada y la sociedad civil “representada” a través de las organizaciones sociales y de masas (CILANO PELAEZ 2019).

En ese sentido, las elecciones analizadas en este trabajo se celebran en un contexto no democrático, no competitivo y no transparente, en un entorno cerrado en el cual se restringen los derechos de asociación, manifestación y reunión.

Las votaciones municipales en Cuba se celebran cada cinco años, según dispone la Constitución de 2019.³ Estas constituyen una etapa fundamental del proceso electoral general, ya que se eligen las Asambleas Municipales del Poder Popular (AMPP); además, representan la etapa de mayor potencial participativo para la ciudadanía. El proceso analizado en este trabajo es el primer ejercicio realizado bajo la nueva norma constitucional y la Ley Electoral, Ley n.º 127,⁴ aprobada también en 2019. Así, estos comicios se celebraron desde el 6 de septiembre de 2022 —fecha de lanzamiento de la convocatoria— hasta el 17 de diciembre de 2022 —fecha en la que se instalaron en sus cargos las autoridades electas y se constituyeron las Asambleas Municipales del Poder Popular—.

La primera vuelta del proceso tuvo lugar el 27 de noviembre de 2022; luego, el 4 de diciembre se llevó a cabo la segunda en 925 circunscripciones. Posteriormente, se celebró una tercera vuelta en nueve circunscripciones. El padrón

1 Cuba. Constitución de la República, 10 de abril de 2019. <https://bit.ly/3p21C1Q>

2 Cuba. Constitución de la República, título I, capítulo I, artículo 5.

3 Cuba. Constitución de la República, título IV, capítulo II, sección primera, artículo 187.

4 Cuba. Ley n.º 127, Ley Electoral. 19 de agosto de 2019. <https://bit.ly/43bZfzr>

electoral llamado al ejercicio fue de 8 321 311 ciudadanos y ciudadanas en el parte básico, ajustado finalmente a 8 354 717 personas habilitadas para el voto.

En el proceso participaron 26 746 candidaturas para los 12 422 cargos de delegados/as del poder popular a nivel municipal, uno por circunscripción electoral. Estos cargos, conocidos como delegados de circunscripción, tienen una capacidad de decisión e influencia limitada en el entramado estatal cubano y son los únicos que se someten a ejercicios públicos de rendición de cuentas ante su electorado.

2. ANTECEDENTES

El sistema electoral cubano no se rige bajo una lógica de partidos o de competencia. De hecho, en el país, la existencia de partidos políticos diferentes al Partido Comunista Cubano (PCC) es ilegal. Debido al diseño cubano actual, las fuerzas políticas no leales al Partido Comunista no tienen acceso —de manera práctica o legal— a puestos reales de poder. Ello no solo responde a que el PCC, su burocracia y cuerpos represivos conservan un monopolio político basado en la fuerza, sino también a que el sistema electoral está diseñado para impedir la legitimidad popular de agentes no controlados por el partido (ELTOQUE JURÍDICO 2022).

Con la aprobación de la Constitución de 2019, se inició un proceso de cambio legal e institucional que incluyó la promulgación de una nueva ley electoral. Según Johanna Cilano Pelaez (2019), se identificaron los siguientes cambios presentes en la Ley n.º 127 del 2019:

[...] la desaparición de las asambleas provinciales del poder popular; la creación de las figuras del presidente de la República, vicepresidente y primer ministro, gobernadores y vicegobernadores; las elecciones cada cinco años —tanto de carácter municipal como las nacionales—; el pago a autoridades no profesionales que intervengan en el proceso electoral; la reducción del número de diputados a 492 —producto de un reordenamiento de las circunscripciones electorales y de los criterios de representación que algunos simplemente identifican con el reducido tamaño de la nueva sede del Capitolio habanero—; la creación del Consejo Electoral Nacional (CEN) como órgano permanente e independiente de organización de los procesos electorales —acompañado por sus homólogos provinciales y municipales— y un enunciado más detallado del proceso de nominación dentro de la figura de las comisiones de candidatura (2019, 27).

Además, se mantuvo la prohibición de asociarse con fines electorales, la noción de representación por sectores sociales —típica del modelo soviético—, y la exclusión ideológica y la discriminación por motivos políticos para todas las personas o movimientos que no se identifiquen con la opción de construir el socialismo según lo definen sus leyes (DEMOAMLAT 2022).

La nueva ley electoral introduce aún más restricciones a los derechos electorales al introducir la figura de la residencia efectiva por un período de dos años para otorgar el derecho al voto a la ciudadanía cubana.⁵ Sin criterios claros para su aplicación, esta norma queda a discreción de las autoridades y funcionarios/as de mesa, quienes deben comprobar la presencia física en el territorio nacional, así como las evidencias de la voluntad de permanecer en el mismo como domicilio permanente. De esta manera continúa la limitación a la participación política de una diáspora en constante crecimiento y aleja cualquier posibilidad de implementación del voto en el extranjero.

Las regulaciones electorales no prevén la participación de ningún órgano independiente en la observación electoral. No es posible contrastar de manera efectiva los datos y resultados publicados por el Consejo Electoral Nacional. Mientras tanto, los esfuerzos independientes de monitoreo ciudadano se ven limitados en términos de “libertad de movimiento o de expresión, visto que las y los monitores son supervisados constantemente por fuerzas de seguridad del gobierno” (DEMOAMLAT 2022, 9).

Las elecciones se celebran en un contexto caracterizado por la poca transparencia, la opacidad y la discrecionalidad de las autoridades. Todo el proceso está bajo el control del Partido Comunista y los órganos estatales. Ese control tiene tres expresiones fundamentales:

- 1) “El bloqueo material a través de la represión de las candidaturas de miembros de la oposición política.
- 2) La falta de influencia real de los órganos de las asambleas en las decisiones del poder.
- 3) La existencia de comisiones de candidatura que definen las propuestas para los cargos de dirección de las asambleas” (ELTOQUE JURÍDICO 2022).

5 Cuba. Ley n.º 127, Ley Electoral, capítulo II, artículo 7, inciso c.

El acceso a la información electoral es prácticamente nulo. La mayoría se limita a conferencias de prensa ofrecidas por autoridades nacionales y algunos representantes de los organismos electorales locales. Sin embargo, esta información no se encuentra sistematizada ni se puede hallar de manera clara dentro de los sitios web de las autoridades electorales, por lo que es necesario rastrearla a través de las publicaciones de los medios oficiales. Aspectos como la cantidad de circunscripciones, número de candidaturas, calendario electoral, material de capacitación para las autoridades e incluso la información sobre colegios electorales son imposibles de contrastar o verificar debido a la falta de acceso a esta información. Mención aparte merece el padrón electoral. El registro electoral es responsabilidad del Ministerio del Interior (MININT) y de los Comités de Defensa de la Revolución (CDR), pero incluso llegan a tener facultades de modificarlo las autoridades electorales en las mesas de votación. No existen criterios claros de inclusión y exclusión ni fechas límites para aplicar cambios, mucho menos la posibilidad de verificar los procesos de compatibilización que se llevaron a cabo después de las elecciones. Durante este proceso electoral municipal se realizaron al menos tres cambios al padrón electoral, incluso el mismo día de la elección. En la contabilización de los resultados finales, dicho padrón se modificó en comparación con el utilizado solo tres meses antes durante el proceso de referendo del Código de las Familias en septiembre de 2022.

3. CANDIDATURAS, PARTIDOS POLÍTICOS Y COALICIONES

El CEN (2022) asegura que en el reciente proceso de nominación de candidatos y candidatas participaron más de seis millones de electores/as. También aseguró que el porcentaje de participación en esas reuniones barriales fue del 72.64 %. La cifra —incluso si fue manipulada— implica una reducción de cerca del 6 % en comparación con las últimas elecciones municipales, en el 2017. No obstante, el volumen de participación no garantiza la calidad. En el 87 % de las circunscripciones solo competirán dos candidaturas, a pesar de que esta etapa es la única del proceso dentro del sistema en la que puede haber múltiples candidaturas —hasta ocho por circunscripción— para ocupar un cargo. En el 13 % restante, las listas varían de tres a siete candidaturas (VIERA CAÑIVE 2022a).

La falta de compromiso de la ciudadanía con el proceso electoral se refleja en el escaso número de circunscripciones con más de dos candidaturas y también

puede medirse a partir de otros datos ofrecidos por el CEN, como la cantidad de directivos de órganos públicos que presentaron candidaturas. A pesar de reconocer la participación de más de seis millones de personas en las reuniones barriales, las autoridades electorales admitieron la existencia de 4311 incidencias, de las cuales 4281 constituyeron causas de reprogramación de las reuniones de nominación de candidaturas (VIERA CAÑIVE 2022a). Entre las incidencias declaradas destacan la “baja asistencia”, los problemas de “fluido eléctrico” y los casos de “fallecimiento” (CNE 2022).

De las candidaturas independientes que intentaron postularse en las elecciones en esta ocasión, solo un candidato pudo participar en su asamblea de nominación —circunscripción 55 de Palma Soriano, Santiago de Cuba—, en la que resultó electo. Sin embargo, su elección como candidato fue desconocida, violando la Ley Electoral de 2019 en su artículo 51,⁶ así como los artículos 85⁷ y 86.⁸ Además, la seguridad del Estado lo amenazó con perder su trabajo si no retiraba su candidatura, amenaza que finalmente fue cumplida (DEMOAMLAT 2022).

En las elecciones se designaron a las y los miembros de las Asambleas Municipales del Poder Popular (AMPP). Estas, a pesar de que —nominalmente— tienen reconocidas facultades de actuación que pudieran utilizar en función de su independencia, han demostrado su dependencia e incapacidad para explotar de manera autónoma algunas capacidades que la ley les reconoce, como la promoción de plebiscitos y consultas locales.

En la esfera local se manifiesta con mayor claridad quién detenta el poder estatal en Cuba. En este nivel, las primeras secretarías de los comités locales del Partido Comunista se desenvuelven como las máximas autoridades políticas y ejecutivas de los municipios y provincias. Lejos de tener una capacidad ejecutiva o resolutoria, la labor de las delegadas y los delegados de las circunscripciones se limita a responder a las inconformidades y necesidades materiales de la ciudadanía. A pesar de asumir un rol que tiene limitaciones, las y los delegados son las “únicas autoridades que responden de forma pública y en reuniones barriales” por los resultados de su labor, “como no lo hace ningún otro dirigente o dirigente, con reales capacidades de decisión” (ELTOQUE JURÍDICO 2022).

6 Cuba. Ley n.º 127, Ley Electoral, título III, capítulo II, sección tercera, artículo 51, inciso g.

7 Cuba. Ley n.º 127, Ley Electoral, título V, capítulo I, sección primera, artículo 85.

8 Cuba. Ley n.º 127, Ley Electoral, título V, capítulo I, sección segunda, artículo 88.

Asimismo, la incidencia de las y los delegados de circunscripción en las decisiones de las AMPP está condicionada por mecanismos de control informal —Órganos de la Seguridad del Estado— que bloquean las candidaturas de la oposición. Además, el diseño del sistema pone en manos de la presidencia de las AMPP la capacidad de convocar las sesiones y definir, en primera instancia, los temas que se pueden o no discutir en el pleno. Solo dos procesos están libres de la intervención de las comisiones de candidatura: la nominación y la elección de las y los delegados a las AMPP. Sin embargo, sí están presentes en “la elección de todos los cargos de dirección de los órganos locales del poder popular, de las y los diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP), de las y los miembros del Consejo de Estado y del presidente y vicepresidente de la República” (VIERA CAÑIVE 2022b; ELTOQUE JURÍDICO 2022).

Según la Ley Electoral, las comisiones de candidatura son grupos integrados por representantes de la Central de Trabajadores de Cuba (CTC), los Comités de Defensa de la Revolución (CDR), la Federación de Mujeres Cubanas (FMC), la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP), la Federación Estudiantil Universitaria (FEU) y la Federación de Estudiantes de la Enseñanza Media (FEEM).⁹ Es decir, por ley, estos grupos son los encargados de conformar las propuestas de candidatura a nivel local y nacional. Las personas que integran las comisiones de candidatura son designadas por las direcciones nacionales, provinciales y municipales de las organizaciones que las conforman. Dicho funcionamiento, aunado al hecho de que —siguiendo el principio leninista— las organizaciones funcionan como canales de transmisión de las decisiones del Partido, permite un tipo de manejo de los cargos de dirección y de los órganos superiores del poder estatal. De esta manera, se garantiza que aquellas personas que alcanzan dichos puestos sean subordinadas y afines a las políticas partidistas (ELTOQUE JURÍDICO 2022).

“Las comisiones de candidatura —y no el electorado— son la real fuente de legitimación del sistema electoral cubano” (ELTOQUE JURÍDICO 2022). A diferencia de lo que ocurre en los sistemas competitivos, en los que las y los electores valoran e inclinan la balanza entre las distintas opciones, en el sistema

9 Ley Electoral, título VII, capítulo I, artículo 153, punto 1.

cubano el rol de las comisiones de candidatura garantiza que el electorado no sea más que un ratificador de las decisiones del PCC, a pesar de que este afirme públicamente que no postula ni elige candidatura alguna.

4. CAMPAÑA ELECTORAL

Las regulaciones electorales prohíben todo tipo de propaganda electoral individual o cualquier acción encaminada a inclinar la decisión del electorado a favor o en contra de alguna candidatura.¹⁰ Esto suele suceder también en los casos del referendo y plebiscito, en los que “no se prevén las condiciones para que se den a conocer los elementos para cada una de las opciones. De este modo, incluso aquellas candidaturas que, ideológicamente, sean leales al modelo oficial, quedan impedidas de mostrar siquiera propuestas contrastantes para la gestión y/o solución de problemas públicos locales” (CILANO PELAEZ 2019, 28).

En los momentos de crisis más profunda es cuando se evidencia mejor que la función de la propaganda es construir una verdad inexistente con tal de defender el poder. Las autoridades y la prensa oficial hicieron uso de estrategias de propaganda y también llamados abiertos al voto. De igual manera, se afectó la divulgación de las biografías de las y los candidatos al incumplirse las fechas de publicación y su distribución.

En la nota del 3 de noviembre publicada por Granma se anunció que el proceso de nominación de las y los candidatos concluiría el 18 de noviembre de 2022 (ANTÓN RODRÍGUEZ 2022). Esa información implicaba la extensión de seis días respecto al plazo original establecido por el CEN. El 17 de octubre Alina Balseiro, presidenta del CEN, aseguró que el proceso de nominación de candidaturas se extendería entre el 21 de octubre y el 12 de noviembre (CUBA DEBATE 2022). No obstante, 20 días después, su segundo al mando informaba —sin proporcionar una explicación clara— que ese periodo se había extendido. Al mismo tiempo, reconoció que la ciudadanía no estaba participando y que las lluvias y los apagones habían motivado la suspensión y reacomodo de varias asambleas de nominación de candidaturas.

La dilatación del proceso de nominación hasta el 18 de noviembre provocó que en algunas circunscripciones electorales se incumpliera lo establecido en el

10 Ley Electoral, título V, capítulo I, sección primera, artículo 85, inciso f.

artículo 95 de la Ley Electoral vigente. Este artículo establece que las biografías y las fotos de las y los candidatos deben ser expuestas en lugares públicos por un período de al menos quince días antes de la celebración de las votaciones.¹¹

La fecha de las elecciones municipales era el 27 de noviembre, por lo que las circunscripciones electorales que terminaron su proceso de nominación el 18 de noviembre solamente tuvieron nueve días para publicar las biografías de sus candidatos y candidatas. Durante la mesa redonda del 15 de noviembre, las autoridades declararon que en ese momento aún faltaban por realizar entre 180 y 187 asambleas en todo el país.

El electorado no tiene la posibilidad de conocer la vida y obra de los candidatos más allá de un papel con una foto. No hay debates electorales y las candidaturas no pueden ser evaluadas por las y los electores más allá de lo que otras personas deciden poner en su biografía. Es decir, la biografía de las candidatas y los candidatos no es definida por ellos o ellas mismas, sino que su contenido es determinado por quienes controlan todo el proceso.

Ante la falta de competencia, el partido y la propaganda deben otorgarle al voto un significado diferente. Ante un electorado sin opciones de elección, lo que necesita el partido es que la gente participe en los espacios que él mismo ha creado para legitimarse. En tal sentido, más que en las candidaturas, la “no campaña” oficial se centró principalmente en los llamados al voto y a participar en el ejercicio electoral como muestra de apoyo al régimen y a su “sistema democrático”.

5. RESULTADOS DE LA ELECCIÓN

La Ley Electoral establece que el cronograma electoral es definido por el CEN. No obstante, al momento de redactar este informe —cuatro meses después de la primera vuelta—, los resultados por provincia, municipio y circunscripción no se han hecho públicos. Aun así se convocó a una segunda vuelta para el 4 de diciembre en 925 circunscripciones, sin proporcionar información sobre cuáles eran estas y qué resultados obligaban a un balotaje (DEMOAMLAT 2022). Incluso, posteriormente se convocó a una tercera vuelta en nueve circunscripciones, sin que se divulgaran resultados de estas.

11 Ley Electoral, título VI, capítulo II, artículo 95.

La segunda y tercera vueltas se realizaron, si cabe, con aún más escasa publicación de información y con baja participación del electorado, en un proceso marcado por la opacidad, el desconocimiento y el desinterés.

En la mañana del 28 de noviembre, la presidenta del Consejo Electoral Nacional informó sobre los resultados preliminares (VICENT 2022). Posteriormente, el CEN, de conformidad con lo establecido en los artículos 28¹² y 35¹³ de la Ley Electoral, validó estos resultados.

En teoría, durante este período de compatibilización se comprobaron los casos de electores y electoras que —previa acreditación de su condición de electores y residentes en el área de la circunscripción— no se encontraban en el registro electoral, por lo que se les incluyó en los modelos habilitados para ello. Se cotejaron los datos para mostrar las listas de personas hábiles para votar con las exclusiones por fallecimiento, y se obtuvo una lista de 8 354 717 de personas hábiles para votar, sobre la cual se calculó el porcentaje de asistencia a las urnas.

Según los datos oficiales —no auditables—, ejercieron el derecho al voto 5 728 220 de personas; el 68.56 % del padrón electoral. Del total de boletas depositadas en las urnas, se consideraron válidas 5 104 588, lo que representa el 89.11 % del total. Hubo 299 089 boletas en blanco, que representan el 5.22 %, y 324 543 boletas anuladas, lo que equivale al 5.67 % del total (CNE 2022).

Se eligieron 12 422 personas para el puesto de delegado/a, de las cuales 5478 fueron mujeres, lo que equivale al 44.10 % y 1579 fueron jóvenes entre 16 y 35 años, lo que representa el 12.71 %. Además, resultaron reelectos 6082 delegados/as, lo que constituye el 48.96 % del total (CNE 2022).

Posteriormente, el día 17 de diciembre quedaron constituidas las 168 Asambleas Municipales del Poder Popular y las personas electas para ocupar sus presidencias y vicepresidencias. Las y los miembros de las AMPP ejercerán sus cargos por un período de cinco años.

12 Ley Electoral, título VI, capítulo II, artículo 28, inciso c.

13 Ley Electoral, título VI, capítulo II, sección primera, artículo 35, inciso a.

6. CONCLUSIONES

En regímenes totalitarios, las elecciones se convierten en una forma de legitimación externa y no son un mecanismo que garantice la participación popular, este es el caso cubano. Los procesos electorales son una demostración ante otros Estados y organismos internacionales del control político, y del consenso de la gente en torno al sistema. En ese sentido, tienen siempre una vocación plebiscitaria.

Leandro Querido (2018), en su libro “Así se vota en Cuba”, considera que en los regímenes totalitarios los comicios se emplean también para “llevar a cabo purgas internas” (2018, 26). Además, Querido cita a Guy Hermet, quien argumenta que solo puede hablarse de elecciones libres cuando “el cuerpo electoral no está diseñado a la medida por el poder” (HERMET *ET AL.* 1992, 23). Así, el sistema electoral cubano es un instrumento diseñado para garantizar el monopolio de un único partido: el PCC, lo que dificulta considerar como libres las elecciones efectuadas bajo este sistema.

Las elecciones cubanas no definen absolutamente nada en el país. No están diseñadas para dar espacio a la alternancia en el poder entre fuerzas políticas diferentes. En el proceso electoral cubano no hay espacio para la competencia. La propaganda repite hasta el cansancio que el Partido Comunista, el único legalmente permitido en el país, no postula ni elige. Pero esa frase es falsa, ya que el PCC no es un partido con ambiciones electorales porque no las necesita. ¿Para competir con quién, si no existen otros partidos que pongan en riesgo su control del poder? Es verdad que “formalmente” el partido no nombra las candidaturas que aparecen en las listas, pero fácticamente sí lo hace a través de un invento cubano que funciona como el filtro de todo el sistema: las comisiones de candidatura.

Si hay que destacar algo del proceso electoral analizado son sus datos de participación. Si tomamos como referencia las cifras oficiales de un proceso sin transparencia que no permite la presencia de observadores/as o auditorías, el 68.56 % de participación constituye un récord de abstención, muy lejos del 98.7 % registrado en 1984 y del 85.94 % del 2017. También aumentaron los porcentajes de voto blanco y voto nulo. Todo ello habla de un proceso electoral en el que la ciudadanía utilizó estos elementos como formas de expresión de disensos e inconformidades, e incluso como un voto de castigo ante la crisis multidimensional que atraviesa la isla en los últimos años.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Antón Rodríguez, Susana. 2022. "Proceso de nominación de candidatos a delegados es la base del sistema electoral". *Granma, Órgano Oficial del Comité Central del Partido Comunista de Cuba*, 3 de noviembre de 2022, edición 262.
- Cilano Pelaez, Johanna. 2019. "Constitución y Ley Electoral en Cuba: ¿vino "nuevo" en odres viejos?". *Revista #DDA*, n.º 6 (setiembre) 26-28. <https://bit.ly/3Wgpn2p>
- Consejo Electoral Nacional. 2022. "Resultado de la votación para elegir a los delegados a las Asambleas Municipales del Poder Popular". 6 de diciembre de 2022. <https://bit.ly/3OmeXwh>
- Cuba Debate. 2022. "Comienza nominación de candidatos a delegados del Poder Popular". *Cubadebate*, 21 de octubre de 2022, sec. Política. <https://bit.ly/43Xpd2E>
- DemoAmlat. 2022. "Informe final del monitoreo de las elecciones municipales de Cuba 2022". DemoAmlat. <https://bit.ly/3Wlri5B>
- elTOQUE Jurídico. 2022. "¿Qué esperar de las elecciones del 27 de noviembre?". elTOQUE. 15 de noviembre. <https://bit.ly/3BHp0o8>
- Hermet, Guy, Alain Rouquié, y Juan J. Linz. 1992. *¿Para qué sirven las elecciones?*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica. Citado en Querido, Leandro. 2018. *Así se vota en Cuba: un análisis forense del sistema electoral de Cuba al calor del histórico proceso electoral 2017-2018*. Buenos Aires: Transparencia Electoral.
- Querido, Leandro. 2018. *Así se vota en Cuba: un análisis forense del sistema electoral de Cuba al calor del histórico proceso electoral 2017-2018*. Buenos Aires: Transparencia Electoral.
- Vicent, Mauricio. 2022. "La alta abstención marca un nuevo escenario político en Cuba". *El País*, 28 de noviembre de 2022, sec. Internacional. <https://bit.ly/3Pb54BU>
- Viera Cañive, Eloy. 2022a. "Entre la nominación y la elección: lo que revelan los datos". elTOQUE. 25 de noviembre de 2022. <https://bit.ly/3ogHwAC>
- . 2022b. "Mentiras en las votaciones del 27 de noviembre". elTOQUE. 26 de noviembre de 2022. <https://bit.ly/3MooFLI>
- . 2023. "Las 'elecciones' cubanas no le importan a nadie". elTOQUE. 26 de febrero de 2022. <https://bit.ly/432RO66>

Conflictos de interés:

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

Contribuciones de las autoras y/o los autores:

JOHANNA CILANO PELAEZ: conceptualización, curación de datos, investigación, diseño de metodología, administración de proyecto, redacción (borrador original), redacción (revisión y edición).

ELOY VIERA CAÑIVE: curación de datos, investigación, diseño de metodología, redacción (revisión y edición).

Autora para correspondencia:

JOHANNA CILANO PELAEZ

<jocipe2003@gmail.com>

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]

JOHANNA CILANO PELAEZ

Doctora en Historia y Estudios Regionales por la Universidad Veracruzana, con maestría en Estudios Políticos y Sociales y licenciada en Derecho por la Universidad de la Habana. Además, es miembro Nivel C del Sistema Nacional de Investigadores de México y tiene una especialidad en Política y Gestión Medioambiental y Energética en FLACSO México. Es fundadora y codirectora de Gobierno y Análisis Político AC. También ha recibido la beca de investigación CLACSO – Asdi (2007) y el segundo premio de investigación del Observatorio Académico de Desarrollo Social de Guanajuato (2017). Es integrante de la Red de Politólogas #NoSinMujeres. Actualmente, es posdoctorante en la Universidad Nacional Autónoma de México 2021-2023. Ha ejercido como docente en la Universidad de la Habana, la Universidad de Xalapa y la Universidad Iberoamericana de León. Ha realizado estancia de investigación en FLACSO Ecuador y estancia posdoctoral en la UNAM ENES León. Fue directora del Instituto Veracruzano para la Filantropía (2013-2016) y coordinadora de espacios de fortalecimiento para la sociedad civil organizada en Cuba y México. Ha participado en congresos en Argentina, Cuba, México, Ecuador, España, Estados Unidos y Francia. Asimismo, tiene publicaciones académicas en Argentina, Cuba, Costa Rica, España, Francia, México y Venezuela. También ha sido coordinadora de contenidos de la revista “Desafíos de la Democracia en América Latina” de DemoAmlat (2020-2022). Actualmente, imparte cátedra en la Escuela de Gobierno y Ciencias Sociales del Tecnológico de Monterrey (campus Puebla).

ELOY VIERA CAÑIVE

Cubano, licenciado en Derecho en el 2011. Desde su graduación y hasta el 2016 trabajó como abogado para la Organización Nacional de Bufetes Colectivos, la única organización en Cuba que ofrece servicios legales a personas naturales. También ha sido ponente en varios Congresos Internacionales de Derecho celebrados en Cuba y ha ejercido como profesor auxiliar de la Carrera de Licenciatura en Derecho por la Universidad de Cienfuegos, Cuba. Desde 2017, fundador e impulsor de la Fundación Colectivo Más Voces dedicada al empoderamiento de la ciudadanía a través de la comunicación. Como parte de esa labor ha participado en eventos internacionales y colaborado con organizaciones internacionales dedicadas a la promoción y salvaguarda de los derechos humanos. Asimismo, ha centrado su labor investigativa en los estudios constitucionales cubanos y las formas de expresión del poder cubano a través de la legislación. Ha colaborado con varios medios independientes cubanos, incluyendo El Toque, en el que coordina el proyecto “El Toque Jurídico”, dedicado a la educación jurídica de la población cubana. Recientemente ha publicado “El destino de Sísifo. Régimen Político y nueva Constitución en Cuba”, en coautoría con Armando Chaguaceda, en la Revista POLIS. También ha colaborado en el libro *Cuba's Digital Revolution*, editado por Ted Henken y Sara García Santamaría, con el artículo *Ghost in the Machine: The Incompatibility of Cuba's State Media Monopoly with the Existence of Independent Digital Media and the Democratization of Communication*, en coautoría con Alexei Padilla Herrera.

The image features a light beige, fibrous paper background. 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 horizontally between these stripes 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
Julio-diciembre 2023

País	Proceso electoral	Fecha	Organismo(s) electoral(es)	Cargos a elegir
Perú	Elecciones Municipales Complementarias	2 de julio	Oficina Nacional de Procesos Electorales Jurado Nacional de Elecciones Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	Alcaldías y regidurías de distritos donde se declaró la nulidad de las Elecciones Regionales y Municipales 2022.
Argentina	Elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO)	13 de agosto	Cámara Nacional Electoral Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior	Candidaturas a: Presidencia y vicepresidencia de la Nación. Senado de la Nación. Cámara de Diputados de la Nación. Parlamento del Mercosur de los distritos nacional y regionales.
Ecuador	Elecciones Presidenciales y Legislativas Anticipadas	20 de agosto	Consejo Nacional Electoral Tribunal Contencioso Electoral	Presidencia y vicepresidencia de la República. 137 miembros de la Asamblea Nacional para el resto de los respectivos periodos.
Guatemala	Segunda vuelta*	20 de agosto	Tribunal Supremo Electoral	Presidencia y vicepresidencia de la República.
Argentina	Elecciones Generales**	22 de octubre	Cámara Nacional Electoral, Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior	Presidencia y vicepresidencia de la Nación 130 miembros de la Cámara de Diputados de la Nación Miembros del Senado de la Nación de las Provincias de Buenos Aires, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, San Juan, San Luis y Santa Cruz. 19 miembros del Parlamento del Mercosur en los distritos nacional y regionales, y sus respectivos/as suplentes.



Colombia	Elecciones Territoriales	29 de octubre	Consejo Nacional Electoral Registraduría Nacional del Estado Civil	32 gobernaturas. 418 diputados/as que conformarán las asambleas departamentales. 1102 alcaldías. 12.072 concejales/as municipales. 6513 ediles que conformarán las Juntas Administradoras Locales.
	Argentina	Segunda vuelta*	Cámara Nacional Electoral Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior	Presidencia y vicepresidencia de la Nación.
Chile	Plebiscito de Salida	17 de diciembre	Servicio Electoral Tribunal Calificador de Elecciones	No aplica. Se votará a favor o en contra del texto de la nueva Constitución.

*Solo si se cumplen las condiciones.

**También se llevarán a cabo elecciones provinciales.

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

JIRÓN WASHINGTON 1894 - LIMA 1, PERÚ

CENTRAL TELEFÓNICA: (511) 417-0630

JUNIO 2023 LIMA, PERÚ

revista
ELECCIONES

e-ISSN 1995-6290

ISSN 1994-5272

ARTÍCULOS

Sarah Birch

Gabriela da Silva Tarouco

Facundo Gabriel Galván

Francisco Cantú

Alejandro Monsiváis-Carrillo

✂

VARIA

Ninfa Elizabeth Hernández Trejo

José Raúl Rodríguez y Salvador Antonio Cardarelo Iglesias

✂

NOTAS DE INVESTIGACIÓN

María Alejandra Chinchay Cáceres

Gustavo Martins Piccolo

✂

ANÁLISIS SOBRE ELECCIONES

Marcela Ávila-Eggleton

Pámela Cantuarias Ayo y Juan Manuel Ponte Torrel

Johanna Cilano Pelaez y Eloy Viera Cañive