

Salvador Romero Ballivián

# Elecciones en América Latina



Tribunal Supremo Electoral



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Embajada de Suiza

Cooperación Suiza en Bolivia



© 2020, Salvador Romero Ballivián  
**Tribunal Supremo Electoral (TSE)**  
**Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional)**

Diseño de portada: Rafael Loayza  
Diseño gráfico: Carmiña Salazar/**Comunicación Conceptual**

**TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL**

Av. Sánchez Lima N° 2482 – Sopocachi, La Paz, Bolivia Teléfono/Fax: 2-424221 2-422338  
www.oep.org.bo

**INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA  
Y LA ASISTENCIA ELECTORAL (IDEA INTERNACIONAL)**

IDEA Internacional  
Programa Bolivia  
Plaza Humboldt N° 54, Calacoto, La Paz, Bolivia Teléfono/Fax: 2-2775252

**International IDEA**

Strömsborg, SE-103 34 Estocolmo, Suecia Teléfono: +46 8 698 37 00  
Correo electrónico: info@idea.int  
Sitio web: <https://www.idea.int>  
Primera edición, enero de 2021

Depósito Legal: 4-1-1745-20  
ISBN: 978-91-7671-353-2

La versión electrónica de esta publicación está disponible bajo licencia de Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike. Para obtener más información sobre esta licencia, consulte el sitio web de Creative Commons: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>>.

**La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo de la Cooperación para el Desarrollo de la Embajada de Suiza en Bolivia.**

Su contenido es responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente refleja los puntos de vista del Tribunal Supremo Electoral, IDEA Internacional o de la cooperación involucrada. Las publicaciones del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) son independientes de intereses específicos nacionales o políticos. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las opiniones de IDEA Internacional, de su Junta Directiva ni de los Miembros de su Consejo.

La Paz, Bolivia

**Distribución gratuita**

# Índice

---

<b>Prólogo de Kevin Casas-Zamora</b>	<b>7</b>
<b>Introducción</b>	<b>15</b>
<b>I. 400 millones: la participación política y electoral en las democracias de América Latina</b>	<b>25</b>
Introducción	25
I. Sucinta introducción teórica	26
II. Las tendencias de la evolución de la participación política y electoral en América Latina	30
III. Ciudadanía y participación política y electoral	47
IV. Los factores de la participación	56
Conclusión	83
<b>II. Orientaciones, dilemas y desafíos de las reformas electorales en América Latina</b>	<b>89</b>
Introducción	89
I. El debate y la dinámica de las reformas políticas y electorales	91
II. La búsqueda de una participación política ampliada e incluyente	98
III. La apertura del abanico electoral	98
IV. Los debates sobre la composición, el modelo y las atribuciones de los organismos electorales	107
V. Las facetas de la equidad	120
VI. Transparencia del proceso electoral y secreto del voto	139
VII. Las reformas y las paradojas de la modernización tecnológica	142

Conclusión: pistas sobre las reformas exitosas	147
<b>III. Elecciones y violencia en América Latina: de los antiguos a los nuevos desafíos</b>	<b>151</b>
Introducción	151
I. El antagonismo clásico entre elecciones y violencia en América Latina	153
II. Democracia, elecciones y violencia: los claroscuros de las transiciones	166
III. Los rostros de la violencia en los procesos electorales	168
IV. Otros rostros de la violencia	185
V. El impacto de la violencia en la participación política y electoral	193
Conclusión	199
<b>IV. Los ciclos de las elecciones presidenciales en América Latina</b>	<b>205</b>
Introducción	205
I. Las elecciones de la apertura democrática y la lealtad a los proyectos, los líderes y los partidos históricos	207
II. Presidenciales de fin de siglo XX: entre el liberalismo económico y el descenso de la participación electoral	216
III. Elecciones de principios del siglo XX: el cuestionamiento del liberalismo económico y la irrupción de modelos políticos alternativos	226
IV. Elecciones en la segunda década del siglo XXI: el reflujó de la izquierda y el surgimiento de nuevas agendas	238
Conclusión: los ciclos de las elecciones presidenciales en América Latina	254
<b>V. El caleidoscopio de los comportamientos de los electores latinoamericanos en elecciones locales</b>	<b>263</b>
Introducción	263

I. Pocos municipios: o la tardía construcción del Estado y de la democracia en el nivel local en América Latina	265
II. La participación en elecciones locales	273
III. Las preferencias políticas en las elecciones locales	281
IV. Política local, consecuencias nacionales	301
Conclusión: de algunas consecuencias de las elecciones locales para la democracia en América Latina	307
<b>VI. Evolución de la democracia directa en América Latina: el referéndum</b>	<b>311</b>
Introducción	311
I. La expansión y extensión de la democracia directa en América Latina	315
II. Los contornos jurídicos del referéndum	322
III. La compleja aplicación práctica del referéndum	332
IV. Oportunidades y riesgos del referéndum	336
Conclusión: las ambiguas descalificaciones de la democracia directa	339
<b>VII. Asambleas Constituyentes en América Latina: del modelo clásico a la construcción de proyectos políticos</b>	<b>343</b>
Introducción	345
I. Las Asambleas Constituyentes de la transición, puerta de ingreso y retorno a la democracia	347
II. Las Asambleas Constituyentes de fin del siglo XX: la tensión entre los impulsos desde la base de la sociedad y el control desde el gobierno	351
III. Las Asambleas Constituyentes de principios del siglo XXI: entre la utopía de la refundación de la sociedad y la construcción de proyectos políticos	360

IV. La Asamblea Constituyente de Venezuela de 2017: el ingreso a una dimensión desconocida	371
Conclusiones	373
<b>VIII. La progresiva y difícil extensión de la justicia electoral en América Latina en el vértice de la política y la justicia</b>	<b>381</b>
Introducción	381
I. Del núcleo duro a la extensión de la justicia electoral en América Latina	383
II. El posicionamiento institucional y la arquitectura de la justicia electoral	396
III. Los jueces electorales en América Latina	411
Conclusión: la "judicialización de la política", el balance entre política y derecho, entre la debida protección y la "judicialización", entre las tradiciones de acción política y los nuevos corsés jurídicos	432
<b>IX. Develando el misterio del ánfora: el estudio de las elecciones presidenciales en América Latina por las ciencias políticas y sociales</b>	<b>439</b>
Introducción	439
I. La elección: centro y ventana de la vida política y democrática	440
II. Estudios electorales	447
III. El estudio de los comportamientos electorales	458
IV. Sistemas electorales y reformas a las reglas de la elección presidencial	465
Doce conclusiones preliminares	469
<b>Conclusión: las elecciones en América Latina entre el espejo de la realidad y las aspiraciones de un mejor orden democrático</b>	<b>475</b>
<b>Bibliografía general</b>	<b>491</b>
<b>Las instituciones editoras</b>	<b>587</b>

## Prólogo

---

Salvador Romero Ballivián es una especie de hombre del Renacimiento. El suyo es el caso inusual de quien combina la rigurosidad del análisis científico con una vasta cultura, una exquisita sensibilidad frente a los fenómenos sociales y una pluma privilegiada. Alguien, además, capaz de estudiar la política a través del lente académico, pero también de la experiencia adquirida al proveer asistencia técnica a los procesos democráticos en numerosos países y, aún más, al estar al frente de la institucionalidad electoral de su Bolivia natal en dos ocasiones. De esa amalgama de talentos y experiencias nace esta obra que tengo el honor de prologar.

El lector tiene en sus manos posiblemente el texto más importante en mucho tiempo sobre las elecciones en América Latina. Esta obra, fruto de muchos años de estudio, reflexión y trabajo, es de una amplitud y una erudición extraordinarias. Como pocos análisis del fenómeno electoral en nuestra región, o en cualquiera, incorpora saberes diversos: desde la ciencia política y la sociología hasta la hermenéutica legal y la historia. El resultado es una obra expansiva, que abarca desde el itinerario de la participación política y las reformas electorales en América Latina, hasta los desafíos cambiantes de la violencia política en la región, pasando por el zigzag ideológico vertido en los comicios presidenciales y la suerte corrida por las elecciones locales, la democracia directa y las Asambleas Constituyentes en nuestra parte del mundo. En algún sentido, el texto es menos un análisis de las elecciones que un registro de la azarosa peripecia de las transiciones desde el autoritarismo y los procesos de construcción democrática en la región en las últimas cuatro décadas. Están reflejadas en sus páginas las expectativas iniciales y las inevitables desilusiones de ese tránsito, los indiscutibles progresos tanto como la frustrante persistencia de fardos históricos que obturan hasta el día de hoy el desarrollo democrático de América Latina.

Progreso hay y mucho. El texto hace una estupenda disección de la tupida agenda de reforma política y electoral en la región durante la última generación, que incluye desde cambios para documentar a la ciudadanía y facilitar su participación hasta el paciente esfuerzo de construcción de una institucionalidad electoral capaz de administrar la organización de los comicios y adjudicar las inevitables disputas. No ha sido un proceso rectilíneo; hay tantos éxitos como pifias y el libro trata de extraer las lecciones que pueden orientar a los futuros reformadores. Lo cierto, sin embargo, es que en el activismo reformador hay un homenaje implícito a la más importante transformación política de América Latina en la última generación: la adopción incontestada de la vía electoral como la única legítima para acceder al poder. Es imposible no subrayar el inmenso cambio histórico y cultural que esto implica para una región donde hasta hace poco era en el cuartel o en el monte donde se dilucidaba el control del gobierno.

Pese a las precariedades que aún rodean a los procesos electorales latinoamericanos, ese cambio se ha llevado lejos. Un rápido examen de los datos del Reporte sobre el Estado Global de la Democracia, publicado por IDEA Internacional en 2019, así lo revela. América Latina tiene hoy, en promedio, los niveles más altos de participación electoral en el mundo (67% frente a 63% en Europa o 55% en Norteamérica, por ejemplo), al tiempo que alberga 3 de las 5 democracias con puntajes más altos en el mundo en el atributo democrático de gobierno representativo.<sup>1</sup>

Desde hace una generación, América Latina se acostumbró a hacer elecciones y, en términos generales, las hace bien. Más allá de la picaresca electoral que asoma la cabeza por aquí o por allá, o de las elecciones celebradas en contextos como el venezolano o el nicaragüense, que hace mucho tiempo dejaron de ser democráticos, el fraude electoral burdo ha desaparecido, en lo fundamental, del paisaje político latinoamericano. Este es acaso el aspecto de la compleja transformación democrática de la región que registra el progreso más notorio. Proteger el avance logrado es vital.

---

<sup>1</sup> Costa Rica (con un puntaje de 0.85 en una escala de 0 a 1), Chile (0.84) y Uruguay (0.83). El atributo de gobierno representativo incorpora los siguientes atributos: elecciones limpias, sufragio inclusivo, partidos políticos libres, gobierno electo. Ver: IDEA Internacional (2019).

Al momento de escribir estas líneas América Latina enfrenta una crisis de grandes proporciones, como resultado de la pandemia de la COVID-19. Ello sucede en un momento en que la región ya ha iniciado un nuevo ciclo electoral que verá ocho comicios presidenciales en los próximos dos años. Muchas de estas elecciones se llevarán a cabo en un contexto aún definido por la emergencia de salud. Preservar la capacidad de las democracias latinoamericanas para celebrar elecciones exitosas es crucial: las elecciones son con frecuencia la única válvula de escape para sistemas políticos sometidos a las extraordinarias presiones derivadas de una crisis sanitaria y económica no vista en varias generaciones. Este es, pues, un libro oportuno: afinar la mirada sobre las fortalezas y debilidades de los procesos electorales en América Latina, como lo hace el texto, nunca ha sido tan necesario.

Pero no es sólo en función de la coyuntura actual que debemos defender lo que región ha logrado en materia electoral. Es menester hacerlo simplemente porque las elecciones hacen una diferencia en la vida de la gente, porque no son una formalidad dispensable ni un mero epifenómeno de las estructuras reales de poder en la sociedad. "Si votar cambiara algo, ya lo habrían abolido", dijo sarcásticamente alguna vez el ex-alcalde de Londres Ken Livingstone. Bien pues: sucede que el pasado reciente de América Latina da testimonio de que las elecciones han entregado a la ciudadanía una cuota de poder sin precedentes y de que ese poder ha resultado en cambios incompletos, fragmentarios e insuficientes pero muy reales en el bienestar de las personas.

Aún está por verse cuál será el impacto de la pandemia en el desarrollo de América Latina. Es muy probable que sea profundo y prolongado. Empero, ello no cambia un dato fundamental: en las tres décadas anteriores a la llegada del Coronavirus, la región hizo avances notables y continuos en elevar los niveles de desarrollo humano. De acuerdo con cifras de la CEPAL, al cerrar el año 2018 la pobreza en América Latina se había reducido 18 puntos porcentuales desde 1990 y la pobreza extrema era menos de la mitad de lo que había sido en la década de los noventa. También había caído la desigualdad: en diecisiete de los dieciocho países de la región se

registraba un descenso del coeficiente de Gini en el decenio anterior. Tras ese progreso social ciertamente hubo años de crecimiento económico robusto, pero también hubo decisiones de política pública, claramente influenciadas por el sufragio, como el aumento significativo de la inversión social. En 1990 esta última equivalía, como promedio, al 9 por ciento del PIB; en el 2019 era casi el 15 por ciento.

La consolidación de la democracia electoral y la aceleración del progreso social fueron procesos que marcharon ligados. En las últimas tres décadas la región avanzó en la dirección correcta en el plano social porque la democracia, con todas sus imperfecciones, hizo su trabajo de permitir la participación y la representación de intereses antes excluidos y, en consecuencia, de reducir las disparidades socioeconómicas. Con un rezago temporal, la distribución de poder político que permite la democracia electoral termina por manifestarse en progreso social. Ese avance nos puede parecer lento, pero no debemos perder de vista que a Estados Unidos le tomó casi doscientos años hacer posible la igualdad de derechos para la población afroestadounidense y que Europa tardó nueve siglos en pasar de un parlamento de nobles a un parlamento electo por sufragio universal. En solo una generación, con altas y bajas, las democracias electorales que nacieron en América Latina acumularon logros reales y eso es vital no olvidarlo en este invierno del descontento.

Por supuesto que no todo ha sido un lecho de rosas. Las democracias latinoamericanas, en diferentes grados, tienen carencias obvias y siguen destinadas a quedarse cortas ante las expectativas ciudadanas, particularmente frente a las exaltadas esperanzas que rodearon las transiciones de décadas pasadas. No es casual que, en su estudio sobre la participación electoral, el autor detecte una caída de esta última desde los años iniciales del período democrático y, en sus palabras, una desaparición de la "magia del voto" en América Latina. Esa es una forma generosa de enunciar el problema. Lo que vemos en la región es mucho más que desilusión; es un cabreo extendido y profundo, que se manifiesta con particular virulencia en las actitudes con respecto a los partidos políticos. De

acuerdo con la encuesta Latinobarómetro, en el 2018 solo 13% de los latinoamericanos, en promedio, manifestaba tener confianza en los partidos políticos, menos de la mitad del 30 por ciento que manifestaba confiar en los partidos en 1997. No es casual que nuestros sistemas políticos se estén convirtiendo aceleradamente en el reino de los caudillos, los improvisados y los empresarios con ambición de poder, montados sobre maquinarias electorales de temporada. Como lo revela el libro en diferentes pasajes, la crisis de las instituciones representativas emblemáticas de la democracia es profunda en América Latina.

En la demolición de los partidos y de los sistemas de partidos en la región, convergen una multitud de causas. Ciertamente ha sido determinante la entronización de un discurso populista que describe al partido como un agente patológico de la democracia y la encarnación de todas sus miserias. Pero lo cierto es que mucha de la desconfianza reinante ha sido ganada a pulso: hunde sus raíces en la corrupción y las prácticas autoritarias de muchas de las organizaciones partidarias existentes. Éste es un tema crucial: los avances de las democracias electorales latinoamericanas chocan, de múltiples formas, contra los legados de patrimonialismo, impunidad y autoritarismo que permean nuestras sociedades. Lo que se ha progresado en materia electoral solo sirve para revelar lo que no se ha avanzado en materia de estado de derecho e igualdad frente a la ley.

Cabe en este punto hacer una reflexión histórica sobre la secuencia que ha seguido América Latina en su proceso de construcción democrática, una secuencia preñada de efectos políticos problemáticos. En grandes rasgos, que seguramente distorsionan una historia mucho más compleja, las democracias del Atlántico Norte, así como otras tributarias de ellas, como Australia y Nueva Zelanda, tuvieron estado de derecho antes de tener elecciones y democracia. En América Latina, en cambio, luchamos por crear instituciones electorales y democracias en un contexto en el que el estado de derecho no está, ni lejanamente, establecido. Cuando eso sucede, es considerable la probabilidad de que emerjan democracias de “baja intensidad”, para usar la elocuente expresión de Guillermo

O'Donnell; democracias, esto es, proclives al abuso de poder y cun-  
didas de impunidad; democracias donde numerosos derechos bá-  
sicos están pobremente tutelados; democracias en las que la cre-  
dibilidad de las instituciones vive bajo un asedio permanente. La  
construcción del estado de derecho es la gran asignatura pendien-  
te de la democracia latinoamericana, sin la cual todo lo avanzado  
en materia de elecciones y de desarrollo humano corre el riesgo de  
ser menospreciado por la ciudadanía. Peor aún: corre el riesgo de  
ser sacrificado cada vez que aparece algún profeta iluminado que  
ofrece las curas milagrosas del populismo.

Son muchísimas las reflexiones que sugiere este formidable tex-  
to y es imposible hacerles justicia a todas. Está, por ejemplo, el fas-  
cinante capítulo que bosqueja la etapa más reciente de un camino  
recorrido una y otra vez por la región desde los días de la indepen-  
dencia: el de la utilización de las asambleas constituyentes como  
talismán para refundar la sociedad y transformar la realidad. Al leer  
esas páginas aparecen los contornos de un persistente entendi-  
miento sobre el papel de la ley en la vida social que acaso explica  
la profunda divergencia entre las normas jurídicas y la realidad, el  
abismo entre los derechos enunciados y los derechos vividos y, en  
última instancia, la debilidad del estado de derecho en la región. En  
esto, para bien o para mal, América Latina ha atado su carro a la tra-  
dición continental del derecho, que tanto difiere de la anglosajona.  
En aquella, se regula para constituir y dar forma a la realidad, lo que  
no siempre sucede; en ésta última, se legisla y se regula ante todo  
con el fin de reflejar la realidad.

Está también el estupendo capítulo sobre las elecciones locales,  
un aspecto poco estudiado de la política latinoamericana. Aquí el  
análisis va mucho más allá de las consignas fáciles que ven en la  
descentralización política la cura a todos los quebrantos democrá-  
ticos de la región. Lo que emerge es una imagen mucho más com-  
pleja, en la que aparece el potencial de los gobiernos locales como  
laboratorios políticos de una democracia renovada y vibrante, pero  
también su frecuente papel como feudos autoritarios impermea-  
bles a la alternancia de poder. ¡Qué ambigüedad fascinante!

Podría seguir, pero dejaré aquí estas cuartillas. El mensaje debería estar claro: estamos en presencia de un libro mayor, absorbente y, en un sentido literal, inteligente; capaz, esto es, de hilvanar en forma original ideas y discusiones en apariencia desconectadas, y de sugerir muchas otras nuevas. Ojalá reciba la difusión que merece. De ahora en adelante, quien quiera conocer la historia de la consolidación democrática y de la aceptación de la vía electoral como ritual indiscutido de deliberación y sucesión política en América Latina deberá pasar por estas páginas. También deberá transitar por ellas quien, con la mirada puesta en el futuro, quiera hacer el inventario de los dolores que nos quedan para construir las libertades que nos faltan, como solían decir los universitarios de Córdoba hace un siglo. Porque lo cierto es que la tarea de construir democracias cabales en América Latina apenas empieza. Pero, como lo muestra este libro, tenemos elecciones razonablemente buenas. Y eso hay que protegerlo a toda costa.

**Kevin Casas-Zamora**

**Secretario General, IDEA Internacional**

Estocolmo, 6 de noviembre de 2020



## Introducción

---

En los dos siglos de vida independiente y republicana las elecciones en América Latina han ofrecido casi todos los rostros imaginables. Eso sí, desde el inicio fueron fundamentales para Repúblicas que solo concebían la legitimidad otorgada por la ciudadanía mediante el voto, aun si al comienzo fuera restringido y, a menudo, indirecto. A la vez, muchas veces tuvieron un papel secundario, porque en las primeras décadas coexistieron con actores, imaginarios y comportamientos provenientes de la época colonial (Guerra, 1992: 205), o se celebraron en los intervalos dejados por los golpes de Estado y los enfrentamientos fratricidas de las facciones políticas. Cuando se organizaron, distaron de ser siempre sinónimo de voluntad popular aceptada, de competencia libre y plural o de "sufragio efectivo". Con pertinencia, incluso en la segunda mitad del siglo XX, valía la pregunta para qué servían las elecciones en las cuales se coaccionaba al electorado, los resultados eran imposibles de verificar por fuentes autónomas y carecían de efecto sobre los gobernantes (Hermet, 1978: 31-32).

El retorno a la democracia en la tercera ola, a fines de la década de 1970, trajo aparejado un cambio fundamental. La mayoría de las elecciones cumplen con el objetivo inmediato y directo de brindar legitimidad de origen a las autoridades y ser el mecanismo del reemplazo consensuado y pacífico de los gobernantes. Igualmente, favorecen propósitos de largo plazo no menos importantes: enraizar la democracia y construir ciudadanía; ser simultáneamente el espacio donde se expresan de forma ordenada las divergencias sociopolíticas y el punto de encuentro de los ciudadanos, sin distinción; momento fuerte de la libertad e igualdad.

A pesar de condiciones difíciles de partida, el porcentaje todavía significativo de población pobre, la desigualdad, la corrupción y la violencia, las elecciones se han acomodado como pieza central del nuevo edificio. Se han convertido en el principal acontecimiento de

la política latinoamericana y su calidad ha progresado, como ilustran el índice de democracia electoral elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Organización de los Estados Americanos, 2011: 65) o del Proyecto de Integridad Electoral. Hoy, la mayoría de los procesos latinoamericanos avanzan o se ciñen a la célebre fórmula de “certeza en las reglas e incertidumbre en los resultados” (Przeworski, 1991: 17), superando las épocas en las cuales las elecciones, si existían, tenían un sello excluyente y viciado, con ganadores y perdedores definidos de antemano.

La constatación positiva no es una postal turística de piezas perfecta y estéticamente ordenadas. Se han producido involuciones electorales que recuerdan que los progresos democráticos no son (lamentablemente) una línea recta e ineludible, sino que dependen del juego y las decisiones de los actores. Hay retrocesos tan serios que colocan a algunos países fuera del círculo democrático. Es cierto que la democracia no es solo elecciones, pero sin ellas con condiciones mínimas de competitividad, se asfixia y desaparece, arrastrando a la sociedad y al Estado a enfrentamientos violentos. Incluso en los casos en los cuales el sentido de las evoluciones es favorable subsisten problemas de exclusión –más bien de marginamiento– y de promesas todavía incumplidas en estándares cada vez más exigentes para las elecciones. Por último, emergen zonas grises, como las de la nueva violencia electoral, que se cuelan en las elecciones, empobreciendo su calidad, envileciendo la democracia y enrostrándole desafíos.

Esta obra se aproxima al mundo electoral latinoamericano con una mirada temporalmente extensa, pues aunque coloca el énfasis desde la democratización de fines del siglo XX, salta a un pasado aún más antiguo para tomar mejor el pulso a los cambios y las continuidades; geográficamente amplía pues recorre desde México hasta Argentina, considera el Caribe latino, efectuando incursiones puntuales en casos relevantes y buscando diversificar la paleta de ejemplos; y un abordaje temático variado sobre procesos, actores y dinámicas, más allá del común denominador electoral.

Si bien las secciones provienen de orígenes distintos (capítulos de libros, artículos en revistas especializadas, textos inéditos), todas han sido re trabajadas para aumentar la coherencia y unicidad de la obra. De esta manera, los capítulos poseen extensiones próximas, se han suprimido repeticiones, salvo las estrictamente indispensables –se ha optado por una remisión entre capítulos para profundizar algún aspecto–, y se han ordenado los análisis e informaciones para apuntalar la perspectiva general. Como un mosaico, el libro adquiere mayor sentido considerado en su integridad, aunque los fragmentos guardan una capacidad explicativa autónoma y una personalidad propia.

El objetivo es que el lector disponga de una imagen amplia de los procesos electorales en América Latina, suficiente para dar cuenta de las principales evoluciones desde el retorno a la democracia, de las tendencias comunes que se impusieron progresivamente, del papel de las instituciones, los actores políticos y la ciudadanía, de los logros, las debilidades, las tensiones y los desafíos. En esos marcos compartidos también debiera apreciarse, a veces sugerida y en otras oportunidades expuesta, la diversidad de situaciones que da especificidad a cada caso.

Las referencias a cuestiones técnicas, una que otra minuciosa, son esporádicas. La ambición es más general: explicar y comprender el lugar de los procesos electorales en las democracias latinoamericanas. Dicho en otros términos cómo ayudaron a apuntalarla –y también cómo sus insuficiencias la debilitan o simplemente reflejan su declive–, cómo evolucionaron, cómo se comportan los organismos electorales, partidos, candidatos, ciudadanos en esas citas que se han vuelto ya periódicas.

Para alcanzar esos propósitos, el libro se articula en cinco secciones. La primera, que corresponde a un capítulo, se concentra en la participación, a medio camino entre el deber ser, el ideal del ciudadano comprometido, clave de la legitimidad democrática, y las realidades sociopolíticas de una participación no siempre tan alto como se desearía y, a menudo, oscilante, por la influencia de variables políticas, institucionales, sociodemográficas, etc.

La segunda sección se ocupa de las dinámicas electorales, con dos capítulos. Uno se centra en las reformas políticas y electorales, un campo de gran dinamismo en América Latina, con numerosas tendencias comunes, aunque la pronunciación final se haga con acentos locales. El otro aborda la violencia, que ha reaparecido en las elecciones, aunque bajo rostros distintos de los que prevalecieron antes de la fase democratizadora.

La tercera sección, la más larga, se centra en los procesos, y escoge cuatro, que conforman igual número de capítulos. Inicia con las elecciones presidenciales, ineludible punto de referencia de la historia democrática, estudiadas a través de los ciclos políticos de los cuales son causa y consecuencia. El texto privilegia las características de cada ciclo, por lo que enlaza el comportamiento de la ciudadanía, la evolución de los partidos y de los liderazgos, la orientación de las políticas públicas. Después, la atención se desplaza a las elecciones locales, que han ganado carta plena de ciudadanía y son propicias para modos de expresión distintos a los prevalecientes en las presidenciales. El énfasis recae en el estudio de los comportamientos. Luego, se analiza la democracia directa y en particular el referéndum, cuya expansión refleja algunas de las tensiones de la democracia, entre la expresión directa de la ciudadanía y los usos polémicos del instrumento desde las esferas de poder. Por último, el interés se centra en las elecciones de las Asambleas Constituyentes, con un análisis de las construcciones políticas e institucionales generadas por las nuevas Constituciones.

La cuarta sección, de un capítulo, se detiene en los actores, en particular los organismos electorales. Privilegia el estudio de la justicia electoral, un área en constante expansión –igual que muchas funciones técnicas y administrativas–, el lugar singular que ocupan los jueces electorales y sus múltiples desafíos en el intersticio de la política y el derecho. El abordaje es menos desde la especialidad jurídica que desde la sociología política, por lo que muchas de las observaciones y conclusiones valen igualmente para los componentes administrativos de la función electoral.

La quinta y última sección repasa algunos ejes de la abundante y cada vez más especializada investigación sobre la participación, la dinámica, los procesos y los actores de las elecciones (presidenciales) en América Latina. Si bien los capítulos precedentes hacen una constante referencia a esas investigaciones, en el capítulo de cierre, esos trabajos se vuelven el objeto de reflexión.

Aunque no constituye una sección, por su longitud –equivalente con creces a la de un capítulo–, la Bibliografía ofrece una perspectiva, ciertamente no exhaustiva, pero sí amplia, y en muchos aspectos representativa de los autores y de la rica producción en libros, capítulos y artículos sobre las elecciones latinoamericanas. Para afianzar la unicidad del libro, evitar repeticiones y sobre todo brindar esa mirada que constituye una forma de balance, la Bibliografía es general y no desagregada por secciones.

Se ha procurado la actualización de los datos en los casos en los cuales sea pertinente, aun a sabiendas de que se trata de una lucha perdida de antemano: apenas publicado, ciertas cifras quedan superadas pues los comicios continúan incrementando el acervo. En otras oportunidades, más bien se guardan ejemplos lejanos en el tiempo pues son ilustrativos de las explicaciones, análisis e interpretaciones que se brindan y porque para los fines del trabajo es importante conservar la dimensión temporal extensa.

Los capítulos tienen orígenes distintos. El de la participación tuvo un remoto antecedente en una investigación dirigida por la Organización de los Estados Americanos (OEA), circunscrita a Centroamérica, y como tal publicada en 2015. El capítulo sobre las reformas electorales tuvo versiones preliminares, siendo la última parte de un libro colectivo editado por la OEA en 2016. El dedicado a la violencia electoral proviene de un libro que dirigí sobre la temática en asociación con la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) y el Instituto Nacional Demócrata (NDI) en 2017. En cambio, son inéditos los capítulos siguientes. El texto sobre las presidenciales fue elaborado específicamente para este libro para abordar las elecciones centrales en la región. El de las elecciones locales fue la extensión de una conferencia para un seminario de la

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) celebrado en México en 2015. El capítulo sobre la democracia directa se preparó a partir de una conferencia en un seminario organizado por el Consejo Nacional Electoral de Ecuador. El de las Asambleas Constituyentes tuvo un ensayo inicial en la revista Diálogo Político en 2010, en esa ocasión consagrado únicamente a las Constituyentes andinas. El material para el texto sobre la justicia electoral, inédito, fue trabajado en el marco de una maestría para el Jurado Nacional de Elecciones de Perú y la Universidad de Piura en 2015, si bien el segmento sobre los jueces fue publicado en el undécimo número de la Revista Mexicana de Derecho Electoral (2017). Por último, redacté el capítulo sobre la investigación latinoamericana sobre las elecciones para un proyecto de la sede ecuatoriana de FLACSO.

Más allá de los orígenes dispares, los textos y sobre todo el espíritu del libro es tributario de una relación que ya superó el cuarto de siglo con las elecciones latinoamericanas desde numerosos ángulos. Me he vinculado con ellas a través de la investigación, desde las tesis universitarias sobre la geografía y la sociología electoral de Bolivia bajo la conducción de Pascal Perrineau y de Guy Hermet, hasta reflexiones sobre los procesos electorales y la democracia en países tan distintos como Haití y Estados Unidos, Honduras y Túnez, Bolivia y México. Libros, artículos y conferencias llevan la marca de la investigación.

También he pasado por la administración y la jurisdicción electoral. Inicé como vocal y vicepresidente de la Corte Departamental Electoral de La Paz, en su sala provincia, experiencia útil para comprender la organización de un proceso en la base, desde lo simple y complejo a la vez que supone designar y capacitar a los jurados de mesa en comunidades rurales aisladas o la aprobación de las actas de votación. Luego, en dos oportunidades presidí el organismo electoral boliviano, la primera cuando se denominaba Corte Nacional, la segunda, Tribunal Supremo. Ambas correspondieron a fases de crisis políticas, polarizadas, tensas para la sociedad y exigentes para el órgano electoral. En el primer caso, a principios del siglo XXI, la improvisada sucesión de procesos electorales, muchos de ellos inéditos, fue la vía escogida por los actores sociales, políti-

cos e institucionales para dirimir un álgido conflicto de visiones antagónicas sobre el Estado y la sociedad. En el segundo, tras la polémica elección de 2019, anulada tras el vivo conflicto sociopolítico que le siguió, correspondió encarar el proceso electoral más complejo de la democracia, agravado por los efectos desestabilizadores de la pandemia del Coronavirus.

Tuve la oportunidad de integrar misiones de asesoramiento y de observación electorales en casi una veintena de países con la OEA, el NDI, la Fundación Internacional de Sistemas Electorales (IFES), el Centro Carter, la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), y, a veces, invitado por los organismos electorales. La entrega de informes fuerza a sistematizar, profundizar y, sin duda, analizar más y mejor. Las misiones constituyeron una experiencia invaluable para enriquecer la mirada y la reflexión comparativas, además de ser una escuela de humildad y prudencia para no creer en la receta única o el modelo ideal para aplicar por doquier, si bien no he conducido el relativismo al grado de creer que cualquier esquema se justifica. Unas experiencias son mejores que otras. Eso también lo aprendí. En esas misiones, como en las instituciones electorales bolivianas, tuve el privilegio de trabajar con personalidades talentosas, lúcidas, comprometidas, de horizontes diversos, que me enseñaron mucho con inteligencia, generosidad y amistad.

He podido también participar en procesos de reforma política y electoral, en funciones distintas. En Bolivia, me tocó en diversas oportunidades impulsar y negociar ante el Congreso la aprobación de leyes para mejorar los marcos normativos, las instituciones y los procesos electorales, hacerlos más prácticos sin recargar demasiado las normas, o salvar situaciones de crisis; asimismo, me correspondió conducir la primera fase de discusión con la Asamblea Constituyente. En otras tierras, de manera modesta, colaboré y conversé con responsables electorales, líderes políticos, autoridades de los Poderes del Estado, investigadores y periodistas sobre alternativas de reforma, desde las ideales hasta las perniciosas, pasando por las probables, las viables, las mínimas, aquellas preferibles a nada. Tal vez lo más destacado fue integrar la Comisión Electoral Especial, instancia creada por el Acuerdo de paz de Colombia, aunque

el esfuerzo del equipo no alcanzó los frutos aguardados. En otros países, las iniciativas sí cuajaron y se plasmaron en reformas constitucionales, legales o reglamentarias, muchas de las cuales elevaron la calidad de las elecciones o la confianza en ellas.

Gracias al NDI viví y trabajé en Haití y Honduras. A medida y en paralelo a que comprendía mejor cómo funcionan sus sistemas políticos en particular, la reflexión también se volvía más comparativa y conceptual. Después, dirigí el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL-IIDH), la secretaría ejecutiva de los organismos electorales de América, con sede en Costa Rica, aunque la función suponía sobre todo un incesante ir y venir por América Latina, en un constante desafío para alternar el zoom a los casos nacionales y el estudio de las dinámicas generales. En México dirigí un proyecto de apoyo técnico de CAPEL-IIDH a la elección de 2018. Esas tareas me permitieron trabajar de la mano con organismos electorales, grupos de la sociedad civil, en particular asociaciones de observación local, partidos e instituciones para promover mejores prácticas democráticas y facilitar intercambios horizontales.

Señalo estos puntos no en una vana pretensión sino para explicar características básicas del libro. Es una obra de investigador de ciencia o de sociología política, ceñida a las reglas habituales del oficio. Sin embargo, posee ingredientes adicionales que, ojalá, ofrezcan un toque suplementario. Los análisis son indisociables de las responsabilidades asumidas en los organismos electorales, de los recorridos para observar o formular sugerencias y recomendaciones para los procesos y las reformas electorales, de las labores cumplidas para la capacitación democrática y electoral. No he conducido los aportes tan lejos como para ingresar en el terreno de la crónica y el testimonio que provocarían una inconveniente confusión de géneros. Con todo, los recuadros que por aquí y por allá se insertan, buscan aportar un gusto, un color local, un dato curioso, una nota olvidada para recuperar dimensiones indispensables para una aprehensión más completa de cómo los ciudadanos, los partidos, los candidatos o los organismos electorales se ocupan,

organizan, supervisan, participan y, a veces, sufren, las elecciones en América Latina.

Esos apuntes sirven igualmente para mostrar en qué medida esta obra le debe tanto a tantas personas e instituciones a lo largo de décadas. Están en mi pensamiento, más aún porque el trabajo compartido añadió entrañables amistades. Subrayo el papel de las instituciones que han tenido una influencia más directa pues impulsaron investigaciones que dieron forma a las versiones preliminares de los capítulos, en especial la OEA, el NDI y CAPEL.

Por último, agradezco a Idea Internacional, en especial a su equipo boliviano, por el patrocinio entusiasta de la edición del libro, en asociación con el Tribunal Supremo Electoral de Bolivia y con el respaldo de la Cooperación Suiza. Kevin Casas-Zamora, su secretario ejecutivo y exvicepresidente de Costa Rica, lo prologó con el rigor del estudioso fino y atento a las evoluciones políticas y democráticas de la región y la generosidad del amigo. Extiendo el agradecimiento a Rafael Loayza, que juntó nuevamente amistad y creatividad para el diseño de la portada.

**Salvador Romero Ballivián**

La Paz, 10 de noviembre de 2020



# I. 400 millones: la participación política y electoral en las democracias de América Latina

---

## Introducción

400 millones. En 2017, la suma de los padrones electorales de América Latina superó ese simbólico umbral<sup>2</sup>; en 2020, rebasó los 430 millones, es decir la cifra de los votantes de la Unión Europea. De por sí impresionante, la cifra implica que más del 90% de la población en edad de votar figura en esas listas, pues para 2020 se aguarda que la población de esos países sume alrededor de 650 millones de habitantes, de los cuales cerca de 75%, o sea 488 millones, sería mayor de 15 años (Observatorio demográfico, 2015: 27-35). En términos porcentuales, también se trata de una marca sin precedentes en la historia latinoamericana. Ella refleja los progresos significativos en la inclusión política desde el inicio de la “tercera ola de democratización” al finalizar la década de 1970 (Huntington, 1996: 3-23), que dejó atrás experiencias democráticas desiguales y, a menudo, de calidad mediocre (Hermet, 1993: 277-283).

Los datos son relevantes pues los niveles y las características de la participación política y electoral son decisivos para el análisis y la evaluación del estado de las democracias. Si bien el centro de la investigación es la inscripción de los ciudadanos y su asistencia a las urnas en América Latina, vale decir la participación electoral, el texto la vincula con otras formas de participación política para obtener un cuadro más matizado, complejo y completo.

El capítulo comienza con una corta síntesis de los elementos teóricos de la participación electoral, un campo privilegiado de estudio de la ciencia política y de la sociología política. Luego explora

---

<sup>2</sup> El capítulo excluye a Cuba, por la ausencia de elecciones pluralistas, y a Haití, que, si bien las celebra, lo hace en condiciones de precariedad poco comparables con los otros países. Su promedio de participación en las presidenciales entre 1990-2016 es de 34.3%, con una tendencia decreciente (Midy, 2014: 70:80). En 2016 su padrón superó los seis millones.

los avances en la participación política y los retos pendientes, con sus implicaciones respectivas en la construcción de la ciudadanía en la región. A continuación, analiza las tendencias de la participación desde mediados de la década de 1980, y la influencia de las variables políticas, sociológicas, jurídicas y administrativas sobre la concurrencia electoral<sup>3</sup>.

## **I. Sucinta introducción teórica**

La participación política y electoral ha sido objeto de una amplia, rica y sólida literatura, alimentada desde vertientes distintas, a menudo complementarias, para una aproximación en tonos distintos a un tema de múltiples aristas (Lehingue, 2011). Tres grandes corrientes ofrecen pistas explicativas.

La escuela de geografía electoral, fundada a principios del siglo XX sobre los trabajos de André Siegfried y con una fructífera herencia en Francia, se interesó en la dimensión colectiva de la participación moldeada por la historia y las características sociales y culturales de las regiones. Por el contrario, los enfoques sociológicos y psicosociológicos privilegiaron al individuo en su contexto social, mostraron la relevancia de la pertenencia a los grupos sociales y el peso de las identificaciones partidarias. Se desarrollaron en las universidades de Columbia con la veta abierta por Paul Lazarsfeld antes de la II Guerra Mundial, y de Michigan, después de esa Guerra, de la mano de Angus Campbell, Philip Converse, Warren Miller y David Stokes. El estudio de la participación electoral a partir de una racionalidad de tipo económica, de cálculos individuales en función del costo y el beneficio, se desprendió de la obra de Anthony Downs, con una influencia creciente a partir de la década de 1970. El objetivo no es reseñar los aportes específicos de cada corriente ni sus desarrollos, sino destacar de manera resumida los principales hallazgos de esa suma de investigaciones y procurar establecer la lógica general de la participación electoral, para luego confrontarla a la realidad latinoamericana.

---

3 Bibliografía de aspectos teóricos, perspectivas comparadas y análisis de casos del capítulo puede consultarse en el capítulo Las elecciones presidenciales vistas desde las ciencias políticas y sociales.

Un descubrimiento temprano fue que la participación no es constante en el tiempo ni se distribuye por igual en el territorio y en la población. Varía según criterios demográficos (edad, sexo, etc.), sociales y culturales (clase social, nivel educativo, área de residencia, adscripción étnica, religión, socialización familiar, etc.), políticos (tipo de elección, interés por la política, militancia o identificación partidaria), jurídicos (obligatoriedad del voto, condiciones de inscripción), históricos (tradiciones políticas, eventos decisivos), etc. Más allá de las especificidades de los contextos y de las coyunturas, las pautas de las primeras pesquisas demostraron su pertinencia en situaciones muy diferentes.

Si la variedad de parámetros esboza un cuadro complejo, la mayoría de los trabajos confirma la premisa básica de que la participación política y electoral se asocia con el grado de integración en la sociedad: cuánto más fuerte es, más probabilidades de participar en asuntos públicos y políticos, y de asistir a votar; a la inversa, los menores vínculos con la sociedad las menguan. En claro, los ciudadanos activos en las esferas públicas, sociales, económicas, políticas sean locales o nacionales, o integrantes de grupos que demandan compromisos firmes, pero no excluyentes, poseen más atributos participativos. Por supuesto, una afirmación tan general requiere matices en el paso a los casos concretos, tanto más que unas variables acumulan sus efectos y otras los contraponen.

Esta introducción busca ilustrar esta dinámica general y señalar algunos de sus límites. Desde la demografía, la participación por edad esboza una figura de cúpula: baja en los años juveniles, aunque los debutantes suelen tener una elevada asistencia electoral, aumenta hasta la cúspide en la edad madura y decrece en la tercera edad (Percheron, 1989: 237-244). Los jóvenes enfrentan dificultades para entrar al mercado laboral y acceder al sistema financiero, actúan menos en organizaciones estructuradas, su situación familiar se encuentra en transición: su inestable inserción se traduce en una participación floja. Las cifras mejoran con el progresivo ingreso en la vida económica activa, la diversificación de los grupos de sociabilidad, el establecimiento de vínculos con sindicatos, partidos, asociaciones y la formación de una familia (los casados o convi-

vientes superan la asistencia de solteros y viudos). Cuando estos factores declinan en la vejez y los ancianos se retiran a un mundo de preocupaciones y ambiciones reducidas, agravadas por el impacto de las limitaciones físicas, su intervención política conoce un destino similar.

Por género, la tradicional división de roles, con los varones ocupándose de los asuntos públicos, dotados desde antes del derecho al voto, y las mujeres del ámbito doméstico, se tradujo al inicio en mayores niveles masculinos de inscripción en los padrones y de votación. El reparto no es inmutable. A medida que las mujeres aumentan su presencia en escuelas, universidades, centros de trabajo y espacios de decisión pública, modifican las pautas culturales, recortan brechas e incluso superan a los hombres en índices de participación.

La participación en los comicios varía igualmente en función de las características sociales. Aventajan los sectores con mejor nivel de vida, ingresos e instrucción –variables, a su vez, correlacionadas entre sí–. Ese “capital social” facilita vínculos regulares, diversos y frecuentes con el tejido institucional y las esferas públicas, propicios para el seguimiento de la coyuntura política. En los grupos desaventajados, el juego partidario y político se percibe distante, la relación con el Estado es más esporádica y tensa, las actividades diarias exigen la atención mayor (Lipset, 1987: 99-103).

El área de residencia importa. En las capitales y las ciudades la política se despliega intensa, los medios la cubren en permanencia, el Estado presta más servicios, incluyendo facilidades para obtener documentos de identidad y para votar; los ciudadanos tienen mejores oportunidades para integrarse en los principales circuitos económicos, sociales y políticos del país. Estos rasgos se acentúan en los barrios de clase media y alta, se atenúan en los de reciente inmigración rural. En las regiones rurales disminuyen esas condiciones, peor aún en las áreas de sobrerrepresentación indígena: la secular exclusión, las menores tasas de educación, ingreso y familiaridad con el español, el idioma del Estado y de la política, acentúan la abstención.

A menudo, las variables sociológicas conservan el patrón de distribución, aunque se modifiquen los porcentajes de participación, cuya evolución, las alzas y bajas entre comicios, responden fundamentalmente a variables políticas. Como principio, las probabilidades de sufragar se relacionan con la importancia política de los comicios. En América, las presidenciales marcan el pico (en Europa, de regímenes parlamentarios, ese sitio le corresponde a las legislativas). Las elecciones parlamentarias o locales atraen menos. La regla no es absoluta: ciertas coyunturas destacan elecciones no presidenciales y concitan una elevada asistencia.

En la misma línea, los comicios polarizados o percibidos como capaces de realinear las políticas públicas o el sistema de partidos movilizan más que aquellos con una carga atenuada de conflicto. Un sistema partidario competitivo y abierto a múltiples alternativas ideológicas registra tasas más altas que uno excluyente o en el cual una fracción de las fuerzas políticas opta por retirarse. La confianza en las autoridades electorales puede convertirse en una variable crítica, sobre todo si la ciudadanía duda que la proclamación de los resultados se ajuste a la realidad de las urnas. Asimismo, interviene el ciclo político: los comicios locales o legislativos al inicio de una gestión gubernamental llaman menos la atención del electorado, que acaba de decidir el rumbo de la presidencia, que los organizados a medio mandato.

La participación es tributaria del esquema jurídico. Pesa la facilidad o la dificultad para inscribirse, el deber del registro y del sufragio y, sobre todo, si la obligatoriedad se acompaña de sanciones efectivas. Las naciones de voto voluntario exhiben índices inferiores de concurrencia.

Igualmente, la cultura y la historia política influyen. Los países, o las regiones y los grupos sociales dentro de una nación, moldean culturas políticas proclives, indiferentes u hostiles a la participación electoral. Ciertas naciones se esfuerzan por convertir las elecciones en una escuela de ciudadanía, las revisten de solemnidad, las exaltan como el espacio público y común para decidir el destino colectivo bajo parámetros respetados por los actores, en un pro-

ceso de reglas y resultados aceptados (Deloye; Ihl, 2008: 37-44). El halo de legitimidad alienta la participación. Por el contrario, el impulso se debilita en Estados con una tradición de comicios poco pluralistas, de tergiversación de la voluntad popular o de mascaradas electorales desvinculadas de la asignación real del poder.

### **Mesas para varones, mesas para mujeres en Ecuador**

En Ecuador, como en todos los países, la conquista del sufragio femenino pasó por numerosas pruebas y desafíos. Cuando quedó establecido, lo hizo acompañado de una curiosidad (igual que en Chile), se establecieron mesas de sufragio para varones y otras para mujeres. La tradición perdura hasta el siglo XXI.

Cada sexo se encarga de “su” mesa. En un caso, la junta receptora de votos que atiende a las votantes es responsabilidad exclusiva de mujeres; igual en el caso de los varones. Como es común que las mesas compartan la misma aula, se percibe una implícita y amistosa rivalidad para ver cuál género muestra más eficiencia en toda la cadena, desde la apertura hasta el escrutinio...

## **II. Las tendencias de la evolución de la participación política y electoral en América Latina**

### ***Los progresos: más y mejores procesos electorales, aunque con desconfianza ciudadana***

América Latina vota más y mejor que en el inicio de la transición a la democracia. Se han ampliado los cargos elegidos con el sufragio directo de la ciudadanía. Además de dirimir la titularidad de la Presidencia, los electores han recibido el derecho de escoger a las autoridades locales, a menudo, en fecha separada de la presidencial (excepto Guatemala, Honduras, Panamá). También, por separado, eligen a los parlamentarios, incluso confeccionan su propia nómina a partir de las listas de las organizaciones en competencia, como en Ecuador. El propósito es reforzar el poder de los ciudadanos, mejorar la representatividad del Parlamento y de las alcaldías, facilitar la renovación partidaria, ampliar la base de la democracia, si bien las innovaciones no siempre alcanzan todos los resultados esperados.

Asimismo, el referéndum, el símbolo de la democracia directa, se abrió paso para aumentar los canales de participación ciudadana, enfrentar los problemas de gobernabilidad, la crisis de representación o consolidar la legitimidad de políticas públicas, si bien en contraste con algunas de esas expectativas, el balance es modesto, incluso polémico si el Poder Ejecutivo lo convoca y pone en la balanza sus recursos e influencias para vencer (Zovatto, 2014: 63-67). Su utilización presenta disparidades regionales. Mantiene vigencia en Uruguay; ha permeado poco en el resto del cono sur; se usa esporádicamente en América Central y el Caribe: El Salvador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, además de México, son los únicos países latinoamericanos sin referendos en el siglo XX y XXI (Welp, 2010: 29). Se ha afincado en la región andina, en especial bajo los gobiernos del denominado "socialismo del siglo XXI" y hasta se aplicó el revocatorio en el nivel presidencial en Venezuela y Bolivia.

Se vota en más procesos electorales y con franjas cada vez más amplias de la ciudadanía; también, en mejores condiciones. Se cumplen los criterios básicos de elecciones limpias, libres y principal medio de acceso a cargos públicos. La alternancia se ha vuelto rutinaria. El índice de democracia electoral del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha progresado en América Latina de 0.28 en 1977 a 0.86 en 1990 y 0.96 en 2008, siendo 1 la máxima calificación (PNUD, OEA, 2011: 65).

Atenidos a los marcos institucionales, las autoridades electorales y los sistemas políticos administran resultados muy ajustados, "cuando la democracia se pone verdaderamente a prueba" (Ramírez, 2014). Fueron reñidas las presidenciales de México y de Costa Rica en 2006 (Bou, 2008: 39-59) y, sobre todo, la segunda vuelta de El Salvador en 2014, entre el Frente Farabundo Martín de Liberación (FMLN) y Alianza Renovadora Nacional (ARENA) y del Perú en 2016 entre Pedro Pablo Kuczynski y Keiko Fujimori, ambas con apenas 0.2 puntos de diferencia, la más corta en una presidencial del siglo XXI.

Los progresos en la transparencia, integridad y pluralismo representan un cambio fundamental en la manera cómo vota América La-

tina, que desde la instauración de las Repúblicas proclamó la soberanía popular como principio de legitimación del poder e hizo de las elecciones el instrumento de asignación del gobierno, pero a la vez fue infiel a su propio ideario, acumulando en su historia golpes de Estado, guerras civiles, rebeliones, elecciones de candidatura única y fraudes que alimentaron la violencia, el resentimiento o el escepticismo. En el siglo XX, El Salvador conoció todas y cada una de esas situaciones (Artiga: 283-286). Una de las herencias nocivas de ciertos autoritarismos fueron las farsas electorales para dotarse de una fachada de legalidad. Incluso cuando se desarrollaban con periodicidad, como en México, raras veces servían de "medio de expresión de las preferencias políticas, ni de mecanismo de control de los gobernados sobre sus gobernantes" (Loaeza, 2008: 87). Esas experiencias debilitaron la asociación espontánea entre elecciones y democracia.

En esa evolución, los organismos electorales desempeñaron un papel destacado. Dejaron de ser los dóciles mecanismos de la perpetuación oficialista que fueron con frecuencia antes de la transición democrática, y pasaron de composiciones de lógica partidista a otras de mayor autonomía (Jaramillo, 2007: 317-436). Su creciente independencia, imparcialidad y profesionalismo beneficia la calidad electoral y, a largo plazo, fortalece la democracia (Hartley; Mc Coy; Mustillo, 2009: 15-40). El cambio provino de ajustes institucionales negociados entre los actores políticos facilitados por el legado sombrío de las dictaduras militares; los acuerdos de paz que cerraron las guerras civiles; la caída del sistema soviético. Revalorizó el papel de las instituciones, los equilibrios y separación de poderes, el respeto de la legalidad, las garantías ciudadanas y el Estado de derecho. Merced a estas transformaciones, muchos países conocieron en la década de 1980 o 1990 la primera alternancia pacífica entre oficialismo y oposición.

Aun así, la credibilidad de las elecciones permanece contrastada. En un cuarto de siglo de encuestas del Latinobarómetro (desde 1995), nunca una mayoría de latinoamericanos expresó confianza en su limpieza. El mejor porcentaje fue de 47% en 2015, la única vez que esa opinión superó la creencia en la elección fraudulenta. El pico se produjo en Uruguay y Chile; México y Brasil figuraban

en el polo opuesto. La confianza en los organismos electorales ha decaído de 51% a 28% entre 2006 y 2018 ([www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)). El grado de confianza se vincula con el respaldo general a las instituciones del sistema político (Barreda; Ruíz, 2014: 27-29), aunque también influyen composiciones no partidistas de los órganos, probadas a lo largo de varias elecciones y alternancias políticas claras, que dan fe de la neutralidad de los organismos.

El recelo se alimenta de los factores contrarios, así como de la reticencia de los vencidos a aceptar el resultado adverso, aun cuando observadores imparciales, internacionales o locales, validen el proceso. Tal actitud esconde, a veces, una percepción instrumental a la democracia: desacreditar el resultado o al árbitro ayuda a conservar el liderazgo interno, cuestionado tras una derrota, o a desgastar la legitimidad de las autoridades electas. Esa ventaja táctica y de corto plazo implica costos colectivos de largo plazo pues erosiona la credibilidad del proceso electoral, cuya construcción exige años, igual que su recuperación. Los líderes olvidan con mayor o menor prontitud la descalificación, pero el cuestionamiento mina la participación futura. Segmentos de la ciudadanía dudan de acudir a las urnas si creen que los resultados pueden ser manipulados o alterados, y aumentan su escepticismo con las instituciones.

El progreso no está exento de sombras, que evidencian la fragilidad de la construcción democrática (Lehoucq, 2013: 12), y aunque las elecciones continúen, el voto ya no da la "soberanía a los votantes" (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011: 28). Incluso se desdibuja la perspectiva misma de la alternancia. Por su carácter sistémico, dos crisis concentraron la atención. En Nicaragua, la descomposición se notó desde la cuestionada municipal de 2008 (Instituto Para el Desarrollo y la Democracia, 2009: 107-113; Peraza, 2016: 124-129). Fue el anticipo de la reelección de Daniel Ortega en 2011, conseguida a pesar de la restricción constitucional, y marcada por el "retroceso en la calidad democrática del proceso electoral por la escasa transparencia y neutralidad" (Misión de Observación Electoral UE, 2012) y múltiples "situaciones preocupantes" (Misión de acompañamiento electoral OEA, 2012: 11). La segunda reelección se consiguió en 2016 en un escenario aún más desfavorable, por el descabezamiento de la oposición.

El declive, igualmente manifiesto en Venezuela, estalló en los procesos locales de 2017, con la abierta parcialidad del organismo electoral a favor del gobierno, en un ambiente de crisis humanitaria. En la presidencial del año siguiente, por primera vez en el siglo XXI, la oposición se abstuvo de participar. El proceso celebrado de manera opaca no fue reconocido por la comunidad internacional y desató el conflicto.

### ***Los progresos: una mayor y mejor participación política y electoral, una representación más plural***

A partir de 1985 y hasta 2021, el cuerpo electoral latinoamericano se duplicó con holgura, de aproximadamente 204 millones de inscritos hasta superar los 430 millones (cuadro 1).

**CUADRO 1: EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE INSCRITOS EN LOS CENSOS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA EN ELECCIONES PRESIDENCIALES 1985-2021**

Pais / región (primera- última elección)	Inscritos- primera elección	Inscritos- última elección	Evolución porcentual	Promedio crecimiento anual (cantidad de años)
América Latina	204.208.158	432.321.174	110.3	
América del sur	142.680.499	304.923.534	113.7	
Argentina (1989-2019)	17.929.951	32.067.641	78.8	3 (26)
Bolivia (1985-2020)	2.018.458	7.332.926	263.2	7.5 (35)
Brasil (1989-2018)	82.074.718	147.299.471	79.4	2.7 (29)
Chile (1989-2017)	7.556.613	14.347.288	89.8	3.2 (28)
Colombia (1986-2018)	15.615.146	36.227.267	135.5	4.2 (32)
Ecuador (1988-2021)	4.649.684	13.099.150	181.7	5.5 (33)
Paraguay (1989-2018)	2.226.061	4.260.816	91.4	3.1 (29)
Perú (1985-2021)	8.290.846	25.297.954	205.1	5.6 (36)
Uruguay (1989-2019)	2.319.022	2.699.847	16.4	0.5 (30)
Venezuela (1988-2018)	9.185.647	20.526.978	123.4	4.1 (30)
América Central	11.227.739	30.535.677	171.9	
Costa Rica (1986-2018)	1.486.474	3.322.329	123.5	3.8 (32)
El Salvador (1989-2019)	1.834.000	5.268.411	187.2	6.2 (30)
Guatemala (1985-2019)	2.753.572	8.150.221	195.9	5.7 (34)
Honduras (1985-2017)	1.901.757	6.046.873	217.9	6.8 (32)
Nicaragua (1990-2016)	1.752.088	4.990.020	184	7 (26)
Panamá (1994-2019)	1.499.848	2.757.823	83.8	3.3 (25)
América del Norte	38.074.053	89.250.881	134.4	
México (1988-2018)	38.074.053	89.250.881	134.4	4.4 (30)
Caribe	3.039.374	7.529.932	147.7	
República Dominicana (1990-2020)	3.039.347	7.529.932	147.7	4.9 (30)

Fuente: Portal de IDEA Internacional, de la Universidad de Georgetown, de CAPEL y de los organismos electorales para los datos recientes. Elaboración propia.

El cuadro 1 permite varios abordajes. Regionalmente, destaca el crecimiento relativamente bajo del cono sur, en particular de Uruguay (0.5% anual), en fase avanzada de la transición demográfica y con saldos migratorios negativos (Organización Internacional para las Migraciones, 2011: 99-100). Su padrón se convirtió en el más reducido de América Latina. Con un alza mayor lo siguen Argentina, Brasil, Chile y Paraguay, que, a pesar de representar más de un tercio de los inscritos, disminuyen su importancia relativa. Junto con Panamá, son los únicos con un promedio de aumento anual igual o menor a 3.3%.

En una situación intermedia se ubican México, el segundo país demográficamente más grande, con alrededor de un quinto de los inscritos latinoamericanos; la franja norte andina y República Dominicana, con un ensanchamiento anual alrededor de 4%. El motor de la subida se sitúa en el triángulo norte centroamericano, Nicaragua y el sur andino. Bolivia estableció el récord al más que triplicar el padrón en 35 años (7.5% por año).

El crecimiento de los censos proviene de la transición demográfica, a pesar de la fuerte caída de la tasa de fecundidad latinoamericana, de 5.1 hijos por mujer en el quinquenio 1970-1975 a 2.1 para el período 2010-2015 (Observatorio demográfico, 2015: 32). El Continente conserva un sostenido aumento de población, más nítido en el área andina y centroamericana. La presencia juvenil se hizo más visible pues se redujo la edad para ejercer el derecho al voto de 21 a 18 años, convertida en el estándar. Nicaragua lo estableció desde los 16 en el contexto de la guerra civil (1984), cuando miles de adolescentes combatían. Con carácter voluntario, Argentina, Brasil y Ecuador incorporaron ese umbral, singular a nivel mundial.

Cada proceso incorpora el correspondiente contingente debutante. En Perú, en 2014, el segmento 18-24 años compuso el 14.4% de la población electoral (RENIEC, 2014: 12). La cifra es alta, pero subestima su proporción, pues los mayores de 60 años componen 16% de la lista contra 10% en la población total (Observatorio demográfico, 2015: 36), entre las demoras en la inscripción juvenil y

las dificultades de la depuración de fallecidos. El flujo de ingreso modifica el perfil de los censos latinoamericanos, que refleja la realidad de sociedades más jóvenes, urbanas y educadas.

Incrementos tan veloces del padrón impactan en los modos de relacionamiento de candidatos, partidos y ciudadanos, los estilos de campaña, la naturaleza de las ofertas, etc. Si el recurso a los medios de comunicación en las campañas respondió a una tendencia global (Sartori, 1999), también daba cuenta de la imposibilidad de llegar al electorado con las técnicas y tácticas adaptadas a poblaciones reducidas, impregnadas de lazos de socialización tradicional y comunitaria. Asimismo, el empleo cada vez más frecuente de las redes sociales del Internet embona con el estilo de comunicación de las generaciones nacidas cuando esa tecnología se había popularizado.

La acelerada renovación del cuerpo electoral facilita los remezones en los sistemas de partidos, por el deslinde juvenil y su apertura a nuevas fórmulas (en otras regiones, el voto juvenil puede también apoyar fuerzas nuevas o disruptivas –por ejemplo, en España, a Podemos y Ciudadanos–, pero su peso demográfico es menor, y, por ende, su impacto). La crisis del bipartidismo costarricense, la llegada al gobierno del Partido Acción Ciudadana (PAC) en 2014 y la ausencia de las dos formaciones clásicas en la segunda vuelta de 2018, llevaron una marca juvenil. Igual que la candidatura de la figura extrapartidaria Salvador Nasralla en las presidenciales de 2013 y 2017 en Honduras (Romero Ballivián, 2014: 68) o el empuje de la izquierda en la primera vuelta de la elección chilena de 2017. La merma de la participación puede también vincularse con el cambio demográfico pues los jóvenes asisten a las urnas menos que el promedio.

Hay más que el boom demográfico. Históricamente, los censos electorales latinoamericanos sufrieron por la débil capacidad inclusiva, a veces por las insuficiencias del Estado para documentar a los ciudadanos y, en otras, por la estrategia de mantener al margen a grupos populares, cuyo comportamiento político podía amenazar el statu quo. La ampliación del sufragio o su carácter jurídicamente

universal no resolvieron por sí mismos la exclusión. En Brasil, hubo que aguardar 1930 para que los electores representaran el 5% de la población; 1960, para que se aproximaran al 20% y 1989 para que superaran la barra del 50% (Nicolau, 2004: 4).

Con el retorno a la democracia, los Estados hicieron un esfuerzo, en muchos casos por primera vez, para convertir el derecho teórico al sufragio universal en una realidad concreta. Las Asambleas Constituyentes de Ecuador (1978), Perú (1979) –no sin ciertos escarceos, (Plaza, 1979: 71-82; del Águila, 2009: 39-60)– y Brasil (1988) eliminaron la restricción del voto para los analfabetos, último residuo censatario. Los Estados adoptaron medidas para documentar a la población, con la consecuente ampliación de los padrones y la aproximación creciente de la población efectivamente documentada y registrada a la población en edad de votar. Los promedios empatan a los de las democracias de Europa, que giran o superan el 90%, como en Francia (Braconnier; Dormagen, 2007: 9). México pasó de una cobertura de la lista nominal de electores con respecto al padrón de 93.4% en 1991 a 99.6% en 2009 (Instituto Federal Electoral, 2010: 32) y en 2018 se estimaba que el 98% de los mayores de 18 años estaba en el padrón. El censo de Honduras en 2012 incluía al 91.3% (Instituto Nacional Demócrata-Hagamos Democracia, 2012: 24).

Se promulgaron leyes y se ejecutaron políticas públicas para incorporar a la población tradicionalmente excluida de los padrones: mujeres, indígenas, jóvenes, residentes en el exterior, personas con discapacidad física u hospitalizadas, y personas encarceladas, en especial sin sentencia.

Para aumentar la inscripción y la asistencia a la votación femenina trabajaron, a menudo de manera coordinada, los organismos electorales, entidades públicas especializadas, organizaciones no gubernamentales, agencias de cooperación internacional y movimientos de mujeres. Las mujeres comenzaron en una posición minoritaria, como en Honduras, donde en la elección inaugural del sufragio femenino en 1956, constituían el 41,4% del censo (Villars, 2001: 401). Hoy, son la mayoría (Llanos; Sample, 2008: 15). Las

guatemaltecas fueron las últimas en pasar el umbral, en 2011 (Santa Cruz, 2018: 83). El avance va más allá del reflejo demográfico, su parte tiende a superar su peso en la población. Por ejemplo, en Brasil, pasó de 50.8% en 2002 a 52.1% en 2014. Las causas de este último fenómeno no son evidentes ni han sido estudiadas; tal vez mezclan los resultados de décadas de un impulso concentrado para fortalecer la participación de las mujeres; la menor presencia femenina en la emigración y entre las víctimas de la violencia (más del 90% de los asesinados son hombres, tasa que termina impactando en países con fuertes índices de homicidio), con transformaciones de fondo, más silenciosas y positivas, como la progresiva ventaja educativa que sacan las mujeres.

La evolución ocurrió primero en las capitales, las ciudades, las áreas desarrolladas, donde se diversifican las oportunidades socioeconómicas, educativas, culturales y políticas para las mujeres. En las zonas rurales, donde persisten pautas de comportamiento más conservadoras y perduran los cerrojos que dividen clara y estereotipadamente los roles, se constatan rezagos: menor documentación, menor registro electoral, menor participación. En Guatemala, las ciudadinas aprovecharon el resquicio de la apertura política de mediados del siglo XX, mientras los "cambios apenas llegaron a las campesinas, indígenas y mujeres del área rural, cuyas vidas siguieron marcadas por el trabajo duro y la exclusión" (Monzón, 2011: 154). La huella todavía permanece a principios del siglo XXI, con un diferencial negativo en el registro de mujeres indígenas (Cruz, 2008: 16). En Nicaragua, recién en la transición entre el siglo XX y el XXI, las mujeres indígenas accedieron a las asambleas comunales y los cargos directivos (Dixon, Macoy, 2010: 68). En Costa Rica y El Salvador las capitales figuran como los espacios con alta proporción de mujeres registradas, y en el opuesto las áreas rurales menos desarrolladas (Tribunal Supremo de Elecciones, 2009: 17-21 y Junta de Vigilancia Electoral, 2012: 214-228, respectivamente).

Adicionalmente, las mujeres participan más, salvo en el segmento de mayor edad, quizá por el cúmulo de comportamientos tradicionales, la vulnerabilidad y el aislamiento de la viudez (con-

secuencia de la mayor esperanza de vida femenina). La trayectoria recuerda la europea y norteamericana de la post segunda guerra mundial, cuando las mujeres pasaron a inscribirse y a votar más que los hombres. La inversión sucedió en Estados Unidos en 1980 y en Canadá en 1988, casi siete décadas después de la conquista del derecho al sufragio (Jensen, 2013: 277-278). La evolución latinoamericana fue más acelerada, probablemente por el voluntarismo, en tanto que, en los países desarrollados, coronó un recorrido espontáneo, menos inducido, por lo tanto, más lento.

Para las personas con discapacidad, el esfuerzo apuntó a generar las condiciones mínimas para el ejercicio de los derechos políticos en la mayor igualdad posible. Se otorgaron facilidades de acceso a los recintos electorales (rampas), la puesta a disposición de materiales pertinentes (cerchas para invidentes, mamparas para ciudadanos en sillas de rueda, etc.), sufragio en hospitales, centros geriátricos, incluso en el domicilio de electores con discapacidad y mayores de 65 años imposibilitados de acudir a los centros de votación. Las medidas apuntan a afianzar un modelo democrático inclusivo e igualitario, atento a la dignidad del ciudadano. Puerto Rico destacó por la extensión y la sistematicidad de sus políticas, acordadas entre el organismo electoral y los grupos vulnerables, (Colón, 2010: 23-50). Sus medidas sirvieron de referencia para que varios países siguieran esa ruta de manera vigorosa, como Ecuador o Paraguay.

Alrededor del cambio de siglo, la legislación extendió el derecho de voto a los ciudadanos residentes en el exterior como una ampliación de la frontera democrática y una respuesta a la globalización, con lo cual se dejaron atrás las razones puntuales por las que algunos Estados lo adoptaron desde fines del siglo XIX (Instituto Federal Electoral, IDEA, 2008: 50-53). Su aprobación y puesta en ejecución suelen ser un camino largo, con aristas y enfrentamientos políticos. Los debates no se refieren únicamente a principios, argumentaciones técnicas y económicas; llevan implícitos consideraciones políticas y cálculos electorales de eventuales réditos o pérdidas.

### **La larga sombra del exilio: chilenos en Suecia**

En la dictadura de Augusto Pinochet, miles de militantes de las distintas corrientes de la izquierda encontraron una generosa acogida en Suecia y la política fue casi la única razón del asentamiento en las tierras septentrionales. Muchos hicieron su vida allí y no regresaron a su país cuando se reinstaló la democracia.

Cuando en 2017 Chile estrenó el voto en el exterior, fue la primera oportunidad en décadas para los antiguos exiliados de expresarse políticamente con el voto. Mostraron cuán intactas se mantuvieron sus convicciones: en la segunda vuelta, Alejandro Guillier, el candidato de la izquierda, venció con 95.5%.

Colombia abrió la brecha en 1962, tras el éxodo que dejó el conflicto político (González, 2010: 65) y Perú (1980) fue el único que lo adoptó en la transición. Siguió Brasil (1989), Argentina (1993), Venezuela (1998), Honduras (2001), República Dominicana (2004), Ecuador y México (2006), Bolivia y Panamá (2009), Paraguay (2013), Costa Rica, El Salvador (2014), Chile (2017) y Guatemala (2019). Quedan al margen Haití, Nicaragua y Uruguay que rechazó la modalidad en un referéndum en 2009 (Stuhldreher, 2012: 7-28). En 2018 se superó el umbral de cuatro millones de latinoamericanos registrados en el exterior, aproximadamente 1% del conjunto de inscritos en los censos electorales. En Bolivia, Ecuador, Perú y República Dominicana constituyen más del 3% del padrón respectivo (Instituto Nacional Electoral, 2016: 79-80).

El registro suele ser consular en los países que empezaron primero o cuyos organismos electorales son de talla modesta, mientras que la tarea recae en la institución electoral en los casos en los que el sufragio en el extranjero se aprobó en el siglo XXI. La exigencia habitual para la inscripción es el documento de identidad emitido por el país de origen. Cuando el número de registrados es proporcionalmente pequeño, tiende a observarse una mayor inscripción masculina, como en la situación mexicana, en tanto que la ampliación de los números invierte la situación, como en la boliviana.

La legislación opta por el esquema sencillo: reserva la participación para la elección presidencial y referendos nacionales, es decir para las consultas de circunscripción nacional, única, en los lugares donde el país cuenta con sedes diplomáticas o, de forma aún más acotada, donde se concentra la mayoría de la emigración. Menos habitual es que voten para cargos legislativos o locales, como gobernadores en México. Excepcional igualmente es el derecho de que los emigrantes postulen a cargos electivos, en tanto que solo Colombia, Ecuador y República Dominicana reservan escaños parlamentarios para sus diásporas (Ramírez, 2016: 93-114; Palop, 2017: 23-25).

A contramano de las esperanzas o temores finalmente desmedidos de sus partidarios o detractores, en especial en los países con diásporas numerosas, los resultados prácticos fueron tasas bajas de inscripción y escasa movilización el día de las elecciones. A veces pesan las restricciones que imponen los mismos Estados, como la exigencia de que el documento de identificación acredite la residencia en el extranjero (El Salvador), los inscritos estén en conformidad con las normas migratorias del país de residencia (Venezuela, Núñez, 2014: 118-119) o el pago del costo postal en el estreno del voto en el exterior (México, Durand Arp, 2012: 115-117; Instituto Federal Electoral, 2012; para 2018, las condiciones se flexibilizaron. Alarcón; Carrera, 2015: 123-140). Este último país es singular porque a la par que el listado nominal de inscritos abarca una fracción ínfima de la población emigrante (181.256 inscritos en 120 países o territorios en 2018), su índice de participación supera el registrado dentro de las fronteras (67.6% versus 61.6%). La elevada valla del registro inicial exigía una fuerte motivación que explica, sin duda, esa situación atípica.

Lo habitual es que la participación sea más importante en los países donde los migrantes también pesan más en los censos, como en el caso de los bolivianos (Lafleur, 2012: 151-178), peruanos (Escrivá, 2017: 93-112) o los dominicanos en Estados Unidos (Junta Central Electoral, 2013: 84). Los disímiles niveles de participación también se explican por el cruce de elementos coyunturales –percepción sobre la relevancia de la elección, la polarización sociopo-

lítica— y otros de largo plazo, vinculados con culturas políticas de participación en los países de origen y de residencia o los grados de organización y cohesión de las diásporas. Cualquiera sea la tasa de concurrencia, ella no disminuye el valor que los emigrantes dan al nuevo derecho y el ambiente de comunidad o fiesta en los locales de sufragio (Emmerich; Peraza, 2011: 155-185).

Las innovaciones ciernen sectores cada vez más específicos. México autoriza el sufragio de personas que, el día de la votación, no se encuentran en su circunscripción. En 2019 Panamá estrenó el voto adelantado, es decir, antes de la jornada, en cierta medida inspirado del esquema estadounidense (en la presidencial norteamericana de 2016 abarcó más de un tercio de los votantes y la tendencia es creciente, Uhrmacher; Gamio, 2016). Lo acotó para integrantes del mismo Tribunal Electoral, la Cruz Roja y ciudadanos ausentes del país en la jornada electoral, por lo tanto, se crea un registro temporal y específico para cada proceso. 48.9% de los inscritos aprovecharon la modalidad.

La transparencia electoral, la evolución demográfica de los padrones, la incorporación a la ciudadanía activa de sectores antes relegados, la consideración de las cuotas y otras medidas de acción afirmativa, transforman los rostros de la política: los representantes se asemejan más a sus votantes que al comienzo de la transición democrática.

Cierto, aún es frecuente, como en Honduras, que el perfil de un parlamentario sea el de un hombre de 35 a 54 años con educación superior, capital político heredado de la familia y amplia trayectoria en el partido (PNUD, 2012: 132). Con variantes y especificidades, el patrón resulta similar en la clase política mexicana (Ai Camp, 2008: 141-171).

Sin embargo, la presencia femenina se acrecienta y otros cambios, menos perceptibles a primera vista, también modifican la composición parlamentaria. Grupos populares se abren campo entre las élites, nuevas profesiones rompen la monotonía de los abogados, la pluralidad religiosa disminuye la hegemonía de representantes católicos, parlamentarios con menos recorrido político y sobre todo partidario, arrinconan a líderes con trayectoria. En Bolivia, el

proceso, ya perceptible, se aceleró con la irrupción del Movimiento Al Socialismo que promovió liderazgos desde bases rurales y urbana populares (Romero Ballivián, 2018; Zuazo, 2009). El movimiento se siente ya con vigor en el nivel local. Si la presencia indígena es escasa en el Congreso guatemalteco, crece en los municipios, multiplica las candidaturas y los cargos obtenidos, sobre todo en los de población maya (Grisales, 2005: 237-251). Quizá como antes sucedió en otras latitudes, el ejercicio regular del sufragio universal minimice el papel de las élites tradicionales en los ámbitos de deliberación y decisión a favor de clases medias y populares, más próximas al elector promedio (cf. para el caso francés, Garrigou, 2002: 283-297).

El cambio de personal no implica en sí mismo el mejoramiento de la calidad de la labor de los representantes, de la gestión pública ni de las prácticas políticas; tampoco prejuzga sobre el sentido de las orientaciones estatales. Tal vez ese límite se deba a que los problemas de la democracia provienen menos de la representatividad que del diseño de políticas y de los mecanismos de toma de decisiones (Pachano, 2007: 154-157).

### **Perú y Japón: la fuerza de los lazos de la tierra**

Perú se distingue por la cantidad de inscritos en el exterior (casi un millón para la presidencial de 2021) y por las tasas de participación de ese segmento, en general, poco movilizado. Se singulariza también por la importancia (relativa) de los registrados en Asia, casi 4%, en buena medida alimentada por los descendientes de japoneses que llegaron a Perú y que volvieron a la isla.

Los peruanos en Japón desarrollaron una identificación fuerte con Alberto Fujimori, el primer “nikei” en acceder a la Presidencia en América Latina, y trasladaron la simpatía hacia su hija Keiko. En 2011 la apoyaron con 56% de los votos —el mayor porcentaje de un candidato en uno de los seis países con más empadronados— y en 2016 rompieron el récord otorgándole 71% de los sufragios (Escrivá, 2017: 101).

## ***Los límites de los progresos de la inclusión y la participación***

Los progresos en la participación política y electoral constituyen un activo de las democracias latinoamericanas. Sin embargo, en el siglo XXI aún persisten barreras y límites.

A varios Estados les costó asentar la soberanía en sus territorios, lo que se tradujo en una precaria presencia administrativa en regiones rurales o alejadas de las principales ciudades, abandonadas al dominio de élites antiguas o nuevas que acumulaban el poder social, económico y político, o libradas a su propia suerte. De las muchas complicaciones legadas, posee relevancia para este análisis que sectores numerosos no se encontraban registrados por el Estado, en el mejor de los casos contaban con inscripciones en los libros de la Iglesia. Aquel marginamiento planteaba pocos dilemas prácticos en el escenario oligárquico y de voto censatario, o de voto controlado y encuadrado, y perturbado de manera esporádica por las rebeliones populares, seguidas de represiones feroces, como probó el destino de la sublevación de Farabundo Martí en El Salvador a finales de la década de 1920.

Cuando la arena política rompe las barreras estrechas y se funda sobre la participación universal de los adultos y las condiciones competitivas, emerge la necesidad de garantizar la documentación, sin la cual los ciudadanos no pueden participar, aunque tengan el derecho teórico, ni tampoco se puede elaborar un padrón completo y confiable. Existen al menos dos áreas críticas: el registro civil y el sistema encargado de las tarjetas de identidad.

El Registro civil tendría que inscribir todos los nacimientos y los fallecimientos de manera oportuna. Sencilla enunciación que esconde elevadas exigencias: establecer un servicio capaz de cubrir de manera permanente el territorio y no únicamente las zonas urbanas o regiones rurales densamente pobladas; disponer de funcionarios capacitados para anotar sin o con mínimos errores; conservar un eficiente archivo de la información; generar el procedimiento de circulación y actualización de los datos; garantizar un trámite expedito que concluya con la entrega de los certificados pertinentes.

Si en el mundo se registran dos tercios de los nacimientos (UNICEF, 2013: 40-43), en América Latina el porcentaje trepa a 94%, y bordea o alcanza el 100% en Argentina, Uruguay, Costa Rica y Chile (UNICEF, 2016). Países más igualitarios y con una administración pública de base preservada de los vaivenes partidistas resuelven mejor el desafío. Los Estados con rezago han emprendido desde el final del siglo XX reformas jurídicas o programas especiales para superar el lastre heredado desde el inicio mismo de la vida republicana. Bolivia redujo la indocumentación en el Registro civil de 9.7 % a 3.6 % entre 2001 y 2012 (Instituto Nacional de Estadísticas, 2013: 7), gracias a campañas de certificación gratuita, facilidades para la inscripción de menores y de adultos en base a declaraciones juradas, y corrección administrativa de errores de registro (Roca, 2006), con un énfasis en la población rural, indígena y de escasos recursos. Panamá apuntó en la misma dirección con proyectos en el Darién y las comarcas indígenas Ngäbe Buglé, Emberá-Wounnán, Guna Yala, entre otras (Tribunal Electoral, 2014: 163-170).

A pesar del cierre de las brechas y de que los servicios de registro civil funcionan mejor para las nuevas generaciones, perduran dificultades en áreas rurales con escasos vínculos con el Estado, aisladas, distantes, en condiciones de vulnerabilidad, como el Darién, la Mosquitia nicaragüense-hondureña, el Chocó y los antiguos "territorios nacionales", convertidos en departamentos recién en 1991, en Colombia (Robayo, 2018: 225); o con relaciones traumáticas con el poder, como las áreas indígenas en Guatemala, muy dañadas durante la guerra civil (incluso, en términos prácticos, en la confrontación se quemaron, destruyeron o perdieron miles de registros de identidad). Pese a los avances, los últimos bolsones de ciudadanos indocumentados pertenecen a las poblaciones tradicionalmente marginadas. Igualmente, persisten discriminaciones, como el registro "provisorio" de niños en Nicaragua si el padre no firma, en el caso de parejas en unión libre. Como consecuencia, no todas las personas en edad de votar se encuentran en los listados electorales.

El segundo componente crítico es el servicio de identificación, que tendría que entregar una cédula a cada ciudadano, previamente

anotado en el registro civil, para que ejerza su derecho al sufragio de forma automática, como en Brasil o Perú, o se inscriba en el padrón. Los retos se asemejan a los del registro civil, aunque con un carácter menos apremiante, por la menor necesidad de efectuar el trámite para obtener la cédula en los tiempos perentorios que suelen ser los del registro del nacimiento y por la posibilidad de tener un servicio más centralizado. No todos los Estados consiguen esa meta, siendo los más perjudicados, otra vez, los habitantes de áreas rurales con indicadores deficientes de desarrollo humano y relaciones esporádicas, a menudo impregnadas de desconfianza o temor, con la administración pública. En México, jóvenes y personas rurales se empadronan menos; en Guatemala, a principios del siglo XXI, sucedía lo mismo con ciudadanos pobres, analfabetos, indígenas y rurales (Sáenz de Tejada, 2005: 103).

En algunos países, recibir el carné de identidad constituye el paso previo para inscribirse en el censo. La etapa suplementaria no es anodina: a meses de la presidencial guatemalteca de 2015, se estimaba en centenares de miles la diferencia entre las personas con documento de identidad y los inscritos en el padrón. Asimismo, la renovación del documento plantea desafíos, sobre todo si para sufragar se requiere que la cédula esté vigente, como en El Salvador. En la presidencial 2014, más de medio millón de personas en el censo tenían un Documento Único de Identidad (DUI) vencido, vale decir más de un décimo de los inscritos. La caducidad del documento las excluye de facto de la posibilidad de votar. Sin duda, en el grupo figuran fallecidos o emigrantes, pero también ciudadanos potencialmente activos, pertenecientes a los estratos menos favorecidos, los que menos necesitan el DUI en la vida cotidiana.

Por último, aunque cada vez más reducidas, subsisten categorías privadas del derecho al voto. Militares o policías activos paraguayos, dominicanos, hondureños, colombianos (desde 1932) están marginados del censo. En Guatemala, no votan aquellos con funciones asignadas en la jornada electoral; en El Salvador, en la presidencial del 2014, por primera vez sufragaron los policías asignados al cuidado de los recintos, la experiencia se canceló para las legislativas de 2015 y se repuso en las siguientes; en Perú, militares y policías

obtuvieron el derecho al sufragio en 2005 (Abad, 2009: 18-20); en Ecuador, recibieron el voto facultativo en la Constitución del 2008. Con los progresos en las condiciones de la votación, tales restricciones parecen cada vez menos justificables.

Los detenidos, en especial sin sentencia firme, confrontan dificultades de derecho y de hecho para participar en la mayoría de los países. Desavenencias institucionales y logísticas de último momento privaron del voto a los presos dominicanos en 2008 y en 2012 antes del estreno de la modalidad en 2016. La polémica se evidenció con la negativa del Ejecutivo chileno de considerar esta iniciativa en 2013 y con un proyecto en Puerto Rico para revertir ese derecho. Pese a todo, el cerrojo se abre lentamente. A veces, luego de demandas y debates sobre principios en los niveles más altos del Estado, como en Argentina (Carnota; Cesano, 2007), o mediante resoluciones del TEPJF en México (González Oropeza; del Rosario, 2014: 229-262). Panamá tuvo la primera votación en las cárceles en los comicios del 2009, tras una reforma legislativa, en la huella de Costa Rica que la incluye desde 1998, aunque con baja participación (Sobrado, 2007: 41-53).

### **III. Ciudadanía y participación política y electoral**

#### ***Consideraciones preliminares y metodológicas sobre las cifras***

En la participación política y electoral se juega un tema central de la legitimidad de la democracia y de la construcción de la ciudadanía. Su medición ofrece una facilidad engañosa, incluso en las democracias asentadas (Subileau; Toinet, 1993). Las complicaciones se acentúan en América Latina. Los datos difieren si se los mide con respecto a la población en edad de votar o con respecto a la lista de inscritos—idealmente, la superposición debiera ser perfecta—, ya sea porque segmentos más o menos importantes se encuentran fuera del censo, o, por el contrario, por una depuración insuficiente.

Un ejemplo extremo de esta dificultad metodológica lo ofrece Chile, donde la participación sufrió el más brutal desplome entre dos comicios en América Latina cuando cayó de 87.6% en 2009 a 49.3% en 2013. La caída se explica, en gran medida, por un doble

y simultáneo cambio: de la inscripción voluntaria en el padrón a la automática –con un incremento abrupto y considerable de más de cinco millones para un censo que tenía ocho millones– y del voto obligatorio al voluntario. En gran medida, quienes hasta entonces no se habían inscrito se abstuvieron, pero la modificación de la base de cálculo produjo un impactante efecto estadístico. Además, las nuevas reglas llegaron en un contexto de profundo cuestionamiento juvenil al Estado (Aguilera, 2014).

Históricamente, el inconveniente de los censos latinoamericanos fue la limitada inclusión. Hoy, a la inversa, los listados se hallan inflados, al punto que incluso los números exceden la población en edad de votar (lo que no implica, en sí mismo, que estén inscritos todos los ciudadanos que correspondería). En la presidencial de 2014 en El Salvador, el padrón tenía casi un millón más de inscritos que personas en edad de votar, vale decir aproximadamente el 20%.

Dos categorías son sensibles: fallecidos y emigrantes. La limitada cultura registral explica el subregistro de fallecimientos, acentuado en zonas rurales o periurbanas, donde los familiares ven poca utilidad en el acto o prefieren evitar gastos. Se añade la complicación de que la ausencia de coincidencia perfecta entre la partida de defunción y la del registro en el padrón impide legal y técnicamente la depuración (los problemas se agravan cuando el Registro Civil es manejado por las alcaldías, por la dispersión de prácticas y de calidad, como en Guatemala; la administración centralizada facilita procesos de modernización, eficiencia y homogeneización en el tratamiento de la información). A medida que transcurren los años, la acumulación de información desactualizada agrava el desfase, que no es un valor constante sino un porcentaje creciente.

La emigración plantea retos distintos. En países centroamericanos, constituye de 10% a 20% de la población total y sus remesas representan la principal fuente de divisas y hasta 20% del Producto Interno Bruto (PIB); Venezuela, tierra de inmigración, expulsa gente al ritmo más acelerado de la historia republicana sudamericana como consecuencia de la crisis generalizada durante el gobierno de Nicolás Maduro. Son ciudadanos en goce de sus derechos y

podrían sufragar si volviesen al país o inscribirse en el exterior, lo que actualizaría inmediatamente el registro. Aunque preserven lazos familiares y económicos, muchos se desinteresan de los comicios del país de origen, pierden vínculos con los asuntos políticos o enfrentan trabas legales o administrativas para registrarse y, al final, pocos se inscriben. Para los inscritos, votar es igualmente difícil: suelen vivir lejos de los centros de votación, sobre todo si son las sedes diplomáticas.

Con frecuencia, las autoridades afirman que la cantidad de electores en condiciones efectivas de ejercer el voto es menor que la señalada en sus propios censos. El Consejo Supremo Electoral de Nicaragua (CSE) elevó el asunto a un enredo bizantino en 2016 al distinguir cuatro padrones distintos: Total, Activo, Pasivo y uno "Real" definido por el criterio de su presidente (La Prensa, 2016). La diferencia en el cálculo de la participación excede los veinte puntos. El presidente del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador (TSE) fijó la distancia en aproximadamente diez puntos (Prensa Gráfica, 6 de febrero de 2014).

Los malabares se explican porque el padrón abultado afecta la percepción de la elección. Por un lado, la imagen de procesos poco participativos, o menos de lo que realmente son, socava la legitimidad democrática, genera la impresión de un escaso compromiso ciudadano, de un distanciamiento frente a los partidos y los candidatos. Por otro lado, en escalas más pequeñas, cuando los integrantes de la mesa electoral reconocen fallecidos en los listados, surge la inseguridad con respecto a las garantías del proceso y se asienta la creencia, extendida en muchos países, de que los "muertos votan" (aunque paradójicamente esos reconocimientos vecinales sean un informal y eficaz resguardo contra esa *práctica*).

Ciertos países depuran de los registros a las personas que no han votado en un determinado número de elecciones. El procedimiento da de baja a los fallecidos, incluso si el registro civil adolece de dificultades estructurales. La medida necesita como contrapartida facilidades para que un ciudadano depurado por no votar se registre nuevamente en los listados.

Si bien el análisis considera estas limitaciones metodológicas, se concentra en la participación con respecto a los padrones por constituir la cifra de referencia más sólida pues las estimaciones de población, además de ser menos precisas, raras veces desagregan los datos geográficamente.

### ***El declive de la participación electoral en América Latina***

La perspectiva de la participación electoral en las elecciones presidenciales de América Latina, por país y por región, así como por décadas, desde 1985 se presenta en el cuadro 2<sup>4</sup>.

**CUADRO 2: PROMEDIO DE PARTICIPACIÓN EN ELECCIONES PRESIDENCIALES EN AMÉRICA LATINA (1985-2019)**

País / región	1985-1989	Década 1990	Década 2000	Década 2010	Promedio (todas las elecciones)
América Latina	78.4	74.6	73.3	69.5	70.8
América del Sur	81.2	72.3	75.8	70.8	74.7
Argentina (1989-2019)	85	79.7	79.6	80.16	79.9
Bolivia (1985-2014)	81	71.8	83.6	87.9	80.5
Brasil (1989-2018)	88.1	81.7	81.3	80.7	82
Chile (1989-2017)	94.7	90.5	87.3	48	78
Colombia (1986-2018)	46.3	42.7	45.7	48	45.6
Ecuador (1988-2017)	78.1	71.6	74.5	81.8	74.2
Paraguay (1993-2017)	-	74.7	64.9	65	68.2
Perú (1985-2016)	91.2	76.3	84.5	83.1	82.8
Uruguay (1989-2019)	88.6	91.6	89.1	90.5	90.1
Venezuela (1988-2018)	81.9	61.8	65.6	68.7	67.6
América Central	73.7	61.3	58.9	58.5	68.3
Costa Rica (1986-2018)	84.8	77.6	67	67.7	72.9
El Salvador (1989-2019)	54.7	44.5	64.5	53.1	54.3
Guatemala (1985-2019)	69.1	55.5	59.1	67.6	61.9
Honduras (1985-2017)	80	68.6	56.2	61.1	64.9
Nicaragua (1990-2016)	-	79	70.8	54.8	68.2
Panamá (1994-2019)	-	74.9	75.4	74.8	75.1
América del Norte	-	78.5	61.2	63.2	65.5
México (1994-2018)	-	78.5	61.2	63.2	65.5
Caribe	69.4	68.2	72.9	69.9	70.8
República Dominicana (1986-2016)	69.4	68.2	72.9	69.9	70.8

Fuente: Elaboración propia con datos del portal de IDEA Internacional, la Universidad de Georgetown, CAPEL y para los datos recientes, de los organismos electorales e Informes de las Misiones de observación internacional

4 En tres casos no se consideró una elección más próxima a 1985; en dos las acusaciones de fraude pusieron en tela de juicio la victoria del presidente: México (1988), la última bajo control del PRI, y que aceleró las reformas hacia la competitividad; y Panamá (1989), manipulada por los militares. En la última, la paraguaya de 1989, si bien liberada del yugo de Stroessner, no ofrecía verdadera posibilidad a la oposición. Estos tres casos son los únicos que diferencian la información del Cuadro 1 de los restantes Cuadros del capítulo.

El cuadro exhibe una caída de la participación desde los años iniciales de la democracia, con un promedio de 78.4% entre 1985-1989, hasta 69.5% en la década de 2010, en otras palabras, casi diez puntos. Un descenso brusco se dio entre el primer período y la década de 1990. Vino una etapa de declive con una pendiente entre el cierre del siglo XX y la primera década del siglo XXI. En la década de 2010 ocurrió un nuevo retroceso pronunciado, colocando la barra por debajo de 70%. El descenso no altera la pauta de una América del sur más participativa que las otras zonas: caribeña, meso y norteamericana.

Las elecciones inaugurales llevaron la marca del “optimismo democrático”, uno de cuyos rasgos fue la alta participación. Luego de guerras civiles, gobiernos autoritarios o elecciones manipuladas –según los países–, los ciudadanos recuperaron la posibilidad de expresarse libremente en las urnas, ver reconocidas sus preferencias en el escrutinio y en la instalación del gobierno. Votaron confiados en la transparencia electoral, esperanzados en que los nuevos gobernantes incluirían al conjunto de las fuerzas políticas y sociales, y generarían crecimiento económico y justicia social, demandas que, en la región, se aguarda satisfaga la democracia (Ai, 2007: 29-33).

El impulso decayó en la década final del siglo XX, por la convergencia de un proceso de raíz económica y otro, política. El retorno a la democracia coincidió con el desplome económico de la década de 1980 –comúnmente denominada “perdida”–, saldada con una regresión del PIB/cápita y el deterioro de la calidad de vida. La manifestación traumática de la crisis fue la inflación desbocada (Argentina, Bolivia, Brasil, México, Perú, entre otros). Los gobiernos debieron encarar el doble reto simultáneo de las reformas políticas de orientación democrática y económicas de tendencia liberal (Przeworski, 1991).

El ajuste estructural implicó el desarme de funciones protectoras del Estado que beneficiaban a sectores populares o clases medias, el abandono de la vocación industrializadora y de las estrategias redistributivas. En varios países el viraje fue conducido por partidos históricamente asociados con reivindicaciones populares

o conquistas sociales. La desilusión llegó pronto y mermó la participación electoral, que evolucionó en sentido opuesto a las reformas económicas (Lavezzolo, 2006). El efecto se observó en Venezuela (1993), con la pérdida de más de veinte puntos de participación tras el segundo gobierno de Carlos A. Pérez, líder de Acción Democrática (AD), o en la presidencial costarricense de 1998, que quebró el elevado promedio de participación, después de que José María Figueres (Liberación Nacional, PLN) alineó al país con las políticas públicas “neoliberales”.

Sucedió una fase de discreta recuperación económica, no exenta de crisis (“tequilazo” en México en 1994, la repercusión de la crisis asiática de 1998 en el cono sur), de tensiones entre la extensión jurídica de los derechos que promovió la democracia y el repliegue de las políticas públicas, y del replanteamiento del debate sobre la redistribución de los frutos del crecimiento. En el inicio del siglo XXI, el alza notable de los precios de los bienes primarios aceleró la economía y permitió la ampliación de las políticas sociales. La bonanza no fue ajena a la subida de la participación en América del sur, muy favorecida por esa coyuntura. Su final zambulló a varios países en recesiones o estancamientos.

El retroceso económico o el desmantelamiento de las políticas sociales afectan, en general, la participación, en especial la de los sectores vulnerables; la elevan únicamente en circunstancias excepcionales, cuando un proyecto político encaja lo suficientemente bien con las expectativas de la población. De cualquier manera, las oscilaciones de caídas y repuntes acompañadas de golpes de timón en direcciones contrapuestas abonan poco para conservar firme el vínculo de confianza ciudadana en el Estado que se traduce en la asistencia electoral.

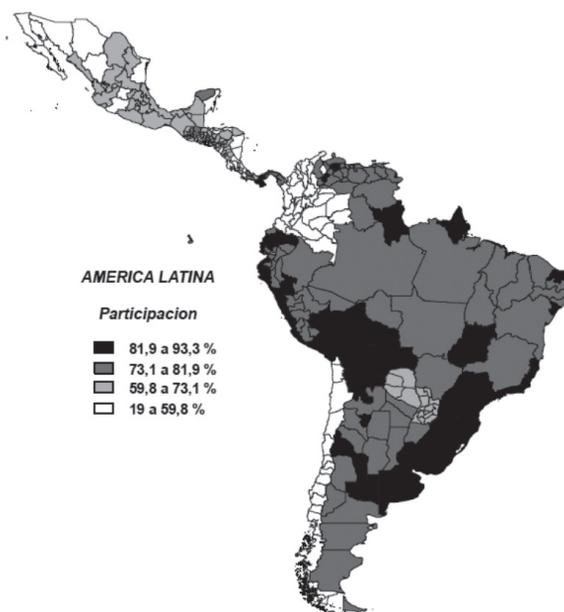
En el campo político, pesó el desencanto con la democracia, incapaz de cumplir las expectativas, a pesar del avance en el ejercicio de las libertades. El complejo cóctel incluyó gobernantes que fallaron a los principios elementales de la democracia, la ética y la buena gestión. Las presidenciales ecuatorianas de menor participación fueron las de 1998 (63.5%) y 2002 (64.9%), precedidas por los caóticos e inconclusos gobiernos de Abdalá Bucaram y Yamil

Mahud –sumado al “feriado bancario” de 1999 que arruinó a cientos de miles de familias y provocó un importante éxodo–.

La percepción de una extendida y crónica corrupción en la administración pública lastra la confianza en las instituciones, los partidos y los líderes. En muchos países, éstos transmiten la imagen que su prioridad es la defensa o acumulación de sus intereses, y la ciudadanía mira cada vez de más lejos una disputa de la que no se siente partícipe. Si esos factores lastiman de ordinario la participación, espectaculares cambios de coyuntura tienen el impacto contrario: el récord de participación guatemalteco se produjo en 2015, en la euforia del activismo pacífico que destituyó al presidente Otto Pérez y su vicepresidenta, acusados de corrupción, y que provocó un sentimiento de orgullo y empoderamiento (Guerrero, 2016: 253-259).

El cuadro 2 distingue tres conglomerados geográficos, igualmente presentes en el mapa 1, que muestra las tasas de participación en las principales de América Latina. (con respecto a los inscritos).

**MAPA 1: PARTICIPACIÓN ELECTORAL CON RESPECTO A LOS INSCRITOS EN COMICIOS PRESIDENCIALES EN AMÉRICA LATINA EN 371 UNIDADES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS SUBNACIONALES (ELECCIÓN MÁS PRÓXIMA O HASTA 2020)**



Elaboración cartográfica: Carlos Medrano

El cono sur y el sur andino figuran como las áreas más participativas en cada uno de los períodos. Cuatro países superan en promedio 80% y los restantes se acercan. Uruguay, Argentina y Brasil –los últimos en especial en su fachada atlántica– poseen porcentajes a la vez muy altos y estables. Reflejan el anclaje de una cultura política que cultivó con frecuencia un modelo de rasgos “republicanos”, que demanda un ciudadano comprometido, interesado en los asuntos públicos, informado, con un sentimiento de competencia política, dispuesto a participar (Nohlen, 2004: 149-152). El voto puede asumirse como un deber. Al mismo tiempo, desarrollaron una estructura de clases medias, sociológica y culturalmente fuerte. Emblemático es Uruguay, con el mejor promedio de asistencia electoral (Queirolo; Boidi; Seligson, 2012). Bolivia y Perú, en especial en el sur altiplánico y en su zona costera, se integran en el bloque al amparo de sociedades con alta capacidad de movilización en la base.

Un segundo grupo, con una tasa cercana a la media continental de 70%, se extiende desde los Andes del norte hasta el sur de América Central (Ecuador, Costa Rica y Panamá por encima; Venezuela y Nicaragua por abajo), además de República Dominicana. En el istmo, Costa Rica y Panamá han construido regímenes democráticos con fortaleza institucional, autoridades electorales respetadas y apartidistas, sociedades con bajos niveles de violencia, mejores índices de crecimiento económico e inversión social, factores que inciden indirecta y positivamente sobre la participación. Dicho lo cual, Costa Rica ha sufrido un desclasamiento: hasta mediados de la década de 1990 habría figurado en el tope continental, las cifras del siglo XXI figuran por debajo del promedio, en paralelo a la desaprobación creciente con los rendimientos democráticos. Una constatación similar se aplica a Nicaragua. Sus tasas, una vez altas, se desploman.

Por último, el triángulo norte de América Central se sitúa a la zaga, por debajo de 65%. Las prolongadas dictaduras y las guerras civiles provocaron que los Estados juzgaran con susceptibilidad la organización y la movilización popular y, de manera general, la participación, potencial vivero de contestación al orden estableci-

do. Sindicatos, estructuras barriales o gremiales, movimientos estudiantiles, despertaban sospechas, aun cuando no persiguiesen directa o primeramente objetivos políticos. Hasta las manifestaciones pacíficas terminaban reprimidas de manera sangrienta (Torres Rivas, 2015: 10-11). Cuando cesaron las guerras civiles, el paso de la violencia política a otra de tipo criminal hizo difícil reconstruir el tejido social dañado. La traducción práctica es la menor valoración de la movilización social, un escaso énfasis en la obligatoriedad del ejercicio del voto (Fernández, Thompson, 2007: 253-265) y, al final, una baja participación. Corresponde un matiz para Guatemala, cuyas tasas se incrementaron en los primeros comicios del siglo XXI hasta sufrir un bajón en la presidencial de 2019.

Pese a las notables diferencias de régimen político, desarrollo industrial, condiciones socioeconómicas y extensión de la clase media, México se acerca a esta categoría de análisis. Durante décadas, el régimen del Partido Revolucionario Institucional (PRI) canalizó, controló e instrumentalizó la movilización popular, desarticuló grupos autónomos, organizó elecciones desprovistas del horizonte de la alternancia y provocó un abismo entre la fachada institucional y la realidad autocrática. Las bases de la participación y la confianza quedaron socavadas.

Existen dos excepciones en el cuadro. Paraguay es menos participativo que su entorno, extraño a la cultura "republicana" de sus vecinos, oscilante entre gobiernos inestables y largas dictaduras, incluida la de Alfredo Stroessner (1954-1989), que restringieron al mínimo la voz de la sociedad. Colombia arrastra el peor promedio latinoamericano, el único por debajo de 50%. El desgastante conflicto armado de baja intensidad de más de medio siglo, con guerrillas de izquierda, paramilitares de derecha, narcotraficantes, cohibió evoluciones sociopolíticas e inhibió la participación.

Por último, se desprende que, pasadas las elecciones inaugurales, desde la década de 1990, los países encuentran una pauta de comportamiento alrededor de la cual giran los promedios, con evoluciones poco abruptas. Probablemente, después del entusiasmo primero, la participación encuentra una ruta estabilizada,

correspondiente a los tiempos ordinarios de cada una de las democracias. De 1995 a 2015 Argentina ha fluctuado entre 81.2% y 76.3%; Brasil entre 84.9% y 78.5% de 1994 a 2014; Panamá alrededor de 75%.

Frente a esos esquemas estables, la singularidad de la caída de casi 40 puntos de participación en Chile se explica por las razones metodológicas señaladas al inicio de la sección, sin desconocer que en la presidencial de 2013 ya existían signos de descontento con las instituciones y la desigualdad, la escasa renovación del sistema de partidos y de las candidaturas, el estallido de casos de corrupción en un país poco acostumbrado a esos escándalos. Tras el ajuste de la base de medición, la evolución fue pequeña, pero todavía negativa, de 2013 a 2017 (-2.6 puntos).

#### **IV. Los factores de la participación**

La participación depende fundamentalmente de factores socio-lógicos y políticos. En general, si los primeros cumplen un rol de ancla, que da continuidad a la participación, los políticos suelen explicar las evoluciones. La sección considera, además, el impacto de variables institucionales, de administración electoral, y de la violencia, en un caleidoscopio para comprender mejor la dinámica de la participación, y su reverso, la abstención.

De manera preliminar, el cuadro 3 ofrece la correlación en América Latina entre la participación y variables que sintetizan cinco características estructurales que moldean las sociedades y colocan el asunto en una perspectiva amplia.

Primero se la asocia con el estado socioeconómico y las características de largo plazo, a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH)<sup>5</sup>, que mide los avances en el acceso a la educación, la salud y los ingresos; el ingreso per cápita<sup>6</sup>, que define grosso modo la riqueza de un país y de sus habitantes; el coeficiente Gini<sup>7</sup>, que es-

5 El índice de desarrollo humano es elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La información corresponde al promedio de los años 1990, 2000, 2010 y 2015 ([www.pnud.org](http://www.pnud.org)).

6 El PIB per cápita es calculado por el Banco Mundial (BM). Los datos corresponden a 2017 ([datos.bancomundial.org](http://datos.bancomundial.org)).

7 El coeficiente de Gini de 2011 proviene del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Programa de las Naciones Unidas, 2012: 48).

tablece el grado de igualdad de una sociedad; el índice de urbanización que señala el porcentaje de la población que vive en centros urbanos<sup>8</sup>. Luego se la correlaciona con el desempeño y la transparencia institucional, a través del Índice de transparencia<sup>9</sup>, que recoge la percepción sobre la corrupción. El tercer criterio se vincula con las condiciones de la democracia, a partir del Índice de desarrollo democrático<sup>10</sup>, que evalúa el marco institucional y de libertades; de la satisfacción con la democracia<sup>11</sup>, que es la percepción de la gente sobre el régimen; la participación en protestas, para integrar la dimensión no institucional de la participación<sup>12</sup>. A continuación, se vincula con dos variables específicamente electorales: el Índice de integridad electoral<sup>13</sup>, la evaluación de los expertos sobre la calidad de los procesos, y la percepción de limpieza electoral<sup>14</sup>, que mide la opinión del común de los encuestados sobre la limpieza o fraude que atribuyen a sus elecciones. Finalmente, se correlaciona la participación y la violencia, cernida con el índice de homicidios<sup>15</sup>.

La participación electoral es el promedio de más de tres décadas; se intentó en la medida de lo posible, efectuar lo mismo con los otros indicadores. En algunos casos, son promedios de la segunda década del siglo XX. El inconveniente metodológico que parecería derivarse es más aparente que real pues los indicadores poseen estabilidad, se hallan poco sujetos a cambios bruscos vinculados con vaivenes de la coyuntura, evolucionan progresivamente y con pocas alteraciones del ranking de los países. Es evidente en el IDH

8 El índice de urbanización corresponde a 2015 y está sujeto a las definiciones nacionales de lo que constituye una ciudad o área metropolitana. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016: 222-225.

9 El índice de transparencia es elaborado por Transparencia Internacional. La información corresponde al promedio 2014-2018 ([www.transparency.org](http://www.transparency.org)).

10 El Índice de desarrollo democrático es elaborado por la Fundación Konrad Adenauer y Polilat. Los datos corresponden al promedio 2002-2016 (Fundación Konrad Adenauer-Polilat, 2016: 15).

11 La satisfacción con la democracia proviene de una pregunta de Latinobarómetro. Los datos corresponden al promedio 1995-2017 ([www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)). La pregunta formulada por el Latinobarómetro es: "En general, usted diría que usted está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho, nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia". La satisfacción viene de la suma de las dos primeras opciones.

12 La participación en protestas se mide a partir de la pregunta formulada en todos los países —salvo Chile— en 2008 y en 2014 por la encuesta Barómetro de las Américas (Universidad Vanderbilt, 2010; Universidad Vanderbilt, 2014). Se utiliza el promedio de ambos años para atenuar el impacto de la coyuntura.

13 El Índice de integridad electoral es elaborado por el Proyecto de Integridad Electoral. Los datos corresponden a los promedios nacionales de 2012-2017 ([www.electoralintegrityproject.org](http://www.electoralintegrityproject.org)).

14 La percepción sobre la limpieza o el fraude de la elección proviene de una pregunta de Latinobarómetro. Los datos corresponden al promedio 2004-2010 ([www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)).

15 El índice de homicidios proviene de UNODOC. Los datos corresponden al promedio de 2005 y 2015 ([www.undoc.org](http://www.undoc.org)).

y en el grado de desigualdad. Hasta el índice de transparencia es poco sensible a revelaciones de corrupción de proporciones: Brasil atravesó el turbulento período 2012-2018, con el destape de casos gigantes en Petrobras, Odebrecht, hasta con ramificaciones continentales, con puntajes que se movieron entre 3.7 y 4.3/10 (la fluctuación limitada es independiente de los impactos políticos y electorales de esas revelaciones, como probó el triunfo de Bolsonaro en 2018 contra un Partido de los Trabajadores dañado por los escándalos). Algo similar se aplica a las otras variables: el análisis de las tablas históricas muestra que los puestos de los países se mueven con parsimonia. Distinto es el caso de la violencia, para la cual, sí se produjeron modificaciones bruscas y sostenidas de los valores, en particular con el alza centroamericana.

**CUADRO 3: CORRELACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL PROMEDIO DE LOS 18 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA (1985-2019) Y VARIABLES**

Variable	América Latina	América del sur	Resto de América Latina
Índice de desarrollo humano	49.4	34.4	58.6
PIB per cápita	53.5	43.4	69
Coefficiente Gini	-37.7	-49	14.9
Población urbana	42.5	34.4	9.5
Índice de Transparencia	45.3	42.9	35.9
Índice de desarrollo democrático	44.8	47.8	39.5
Satisfacción con la democracia	43.9	43.8	53.8
Participación en protestas	40.1	19.2	72.9
Índice de integridad electoral	45.6	43.2	35.6
Percepción de limpieza electoral	61.2	56.4	61.4
Homicidios / 100.000 habitantes	-57.9	-71	-86.2

Elaboración propia con información de fuentes diversas (organismos multilaterales, centros académicos, encuestas)

La participación electoral se asocia con el mejor desarrollo humano, la prosperidad, con garantías de libertad y seguridad, con instituciones sólidas que cumplen sus labores con eficiencia, honestidad e integridad, con satisfacción con la democracia. Esas variables están ciertamente interrelacionadas y generan resultados acumulativos. Por el contrario, decae en sociedades con menores perspectivas socioeconómicas, desiguales, violentas, insatisfechas con el régimen democrático.

Los datos se insertan en discusiones más amplias. Corroboran la pertinencia de las premisas y los supuestos de base de la teoría democrática. La participación política y electoral se explaya y sobre todo resiste allá donde los parámetros de vida son mejores y las instituciones garantizan derechos de manera extensa. Confirman postulados de la sociología política y de la teoría de la modernización: la participación se vincula con el nivel de desarrollo, se incrementa donde la gente vive con mejores condiciones y con más oportunidades, aspectos que muchas veces se vinculan con la urbanización.

También tienen ecos del intenso y polémico debate sobre los prerequisites para la democracia, es decir sobre las condiciones previas que determinarían las posibilidades de éxito del enraizamiento democrático. Según las corrientes, el acento ha sido puesto en los niveles de ingreso mínimo, rasgos culturales particulares, culturas políticas con ciertos valores, etc. América Latina ha demostrado que la democracia progresa a pesar de dificultades de partida, como el porcentaje tan significativo de población pobre, la desigualdad, la corrupción y la violencia (Zovatto, 2014). Sin duda, porque el ciudadano no preexiste a la democracia, sino que se forja progresivamente en la rutina de ejercicios de calidad (Hermet, 1993: 291-301). Estos suponen idealmente instituciones y autoridades irreprochables, normas construidas de manera imparcial y orientadas al bien común, actores políticos y sociales capaces de diferenciar los terrenos de lucha para que sus legítimos combates no erosionen las bases de la democracia, y ciudadanos con comportamientos, prácticas y valores a la altura del parangón que exigen al Estado.

Sin embargo, en el paso del plano normativo al observable, resalta que la participación se debilita cuando las condiciones socioeconómicas, políticas, institucionales, de seguridad, son adversas. El terreno para el florecimiento democrático y la asistencia a las urnas se vuelve escurridizo o árido.

Sugestiva es la correlación positiva con la participación en dimensiones no institucionales de la política. Ésta podría ser el sín-

toma de una sociedad entrabada para canalizar sus conflictos por las vías institucionales –sin duda, muchas veces lo es–, pero parece indicar sobre todo que es la señal de una capaz de organizarse, movilizarse y de un régimen con libertades (concepto que el presidente guatemalteco Vinicio Cerezo sintetizaba en que las manifestaciones son la “música de la democracia”, Sic, 2011: 298). Se confirman asimismo las pasarelas más que las rupturas entre la participación en las urnas, símbolo de la política institucional, y en las calles, quintaesencia de la política extrainstitucional (Mayer; Perrineau, 1992: 133-142).

Igualmente, salen a la luz aspectos hasta ahora poco considerados. La evaluación de las elecciones que realizan los expertos (medida por el índice de Integridad electoral) muestra una correlación inferior con la participación que la percepción del común de los ciudadanos (la percepción de limpieza electoral en la encuesta de Latinobarómetro). En otras palabras, los votantes tienden a acudir a las urnas cuanto más confían en la corrección de los comicios. Esa confianza se construye más de manera difusa y colectiva que a partir de la opinión especializada.

Los datos varían poco cuando se separa a América del sur del resto de la región, salvo en el coeficiente Gini: mientras en América del sur la desigualdad se asocia con la abstención, en las otras regiones, la correlación cambia de signo, pero con un valor irrelevante.

### ***Los factores sociológicos***

Cuando el ideal y el principio del sufragio universal, la igualdad de los miembros de una comunidad democrática el día de la votación, pasan por el tamiz de la prueba, emergen diferencias, algunas significativas, en los grados de participación. El voto de todos representa una aspiración más que la realidad sociológica de las elecciones. No se trata de una particularidad latinoamericana, si bien la región añade elementos propios.

La premisa del vínculo entre el desarrollo y la participación, vista en el acápite precedente, se confirma nacionalmente en la

mayoría de los casos. Un alto IDH se vincula con una mayor asistencia electoral, y a la inversa, los bajos niveles educativos, de salud y de ingresos se correlacionan con la abstención. En Perú los departamentos pobres asisten menos a votar y la brecha se amplió progresivamente desde el retorno a la democracia (Lavrard-Meyer, 2013: 311-312). A nivel departamental, la correlación entre el IDH y la participación en la primera vuelta presidencial de 2016 fue de 0.78; en la salvadoreña de 2014, de 0.66. Un vínculo de igual sentido se produjo en la presidencial de Costa Rica en 2010 por cantones (Chavarría, 2014: 279). Existen excepciones, siendo la más notable la hondureña: la elevada participación de departamentos rurales y atrasados podría devenir tanto del sentido cívico en comunidades tradicionales, de la identificación con los colores del bipartidismo, como de la eficacia de las redes clientelistas (Cálix; Sonnleitner, 2006: 22-25).

Las ciudades y las zonas metropolitanas, las áreas provistas con los mejores servicios y oportunidades, encabezan la participación, como Asunción en la presidencial paraguaya de 2013, mientras que el aislado y chaqueño Boquerón se ubicó casi en la situación opuesta. En las capitales, se reproduce la pauta y los barrios favorecidos apuntalan la participación. En la presidencial chilena de 2017, en el área metropolitana de Santiago, la movilización en barrios como Las Condes o la Reina contrastó con la apatía en La Pintana y Alhué.

De manera individual, la participación crece con la integración en la sociedad. A mayor grado educativo, de inserción laboral, de vínculos con las organizaciones e instituciones, de acceso fluido a los medios de comunicación, de interés por la política, mayor probabilidad de votar. En la elección salvadoreña de 2009 quienes declararon que votaron más fueron personas con educación superior, y las interesadas o con conocimientos sobre política (Córdova, 2009: 109-121).

También concurren más los adultos que los jóvenes, en una distribución en cúpula. La participación comienza más baja en la población juvenil, sube entre los adultos, y declina en la vejez. A modo de ejemplo, en Costa Rica, en los comicios de 2018, la asistencia de

los menores de 30 años fue de 61.2%, ascendió hasta el pico de 70.4% en el rango 60-60 años, y bajó a partir de esa edad (Tribunal Supremo de Elecciones, 2018: 18-19). Ese patrón, hallado con regularidad en muchas sociedades, es común en América Latina, que le añade, de manera algo más específica, una profunda desafección juvenil con la democracia (PNUD, 2014: 78-80). Los jóvenes no se reconocen en los combates partidarios, desencantados con los frutos de la democracia, escépticos con los líderes y desapegados de las elecciones, la bandera de las generaciones que lucharon por el retorno a la democracia y que valoran el régimen de manera fuerte (Moreno; Lagos, 2016: 26-63).

Los sectores habitualmente marginados de la esfera pública sufragan menos, a inscripción idéntica, lo que no constituye, como se mencionó, un punto de partida similar por su subregistro en los padrones. La principal excepción a esta tendencia estructural son las mujeres. A veces por poco, como en las municipales paraguayas de 2010, con 57,3% contra 56,6% de los varones; en otras con holgura, como en las elecciones locales del Distrito Federal de México de principios del siglo XXI, pues en promedio aventajaron por cinco puntos (Instituto Electoral del Distrito Federal, 2008: 20). En la presidencial de 2012, la brecha fue mayor, 66% contra 57.7%, en línea con los comicios anteriores (Instituto Federal Electoral, 2013: 5-6).

Sin asimilarlo a esta abstención de características sociológicas, pero con vínculos cercanos, se encuentran los votos nulos y, más especialmente, los blancos o no marcados. Sin duda, esos votos pueden manifestar una politización en los márgenes del sistema partidario, por ejemplo, entre los militantes de la izquierda radical, o con movimientos de sectores altamente integrados pero insatisfechos con el régimen político o con la oferta política, como sucedió en la segunda vuelta de la presidencial peruana de 2006 o en la legislativa mexicana de 2009 (Moya, 2010: 93-101). A veces, se convierten en una imponente ola de rechazo como el voto "branca" en la legislativa argentina de 2001, cuando nulos y blancos se sextuplicaron con respecto a la media histórica (Zicari, 2014: 280-283); en los comicios judiciales bolivianos de 2011 y 2017, los

electores hicieron dibujo libre en las boletas y superaron la mitad de los sufragios emitidos.

Muchos votos nulos pueden explicarse por el desconocimiento de reglas sofisticadas, como en estados mexicanos con el marcado de las boletas a favor de candidatos respaldados por varios partidos (Morales; Dorantes; Suárez, 2019). En regiones rurales marginadas, una elevada tasa de sufragios no válidos sugiere una participación con escasos elementos informativos, un mínimo seguimiento de la campaña, poco conocimiento de los procedimientos, que disminuyen el alcance del voto como la íntima expresión de la voluntad individual en la definición del destino colectivo. En Bolivia o Perú aumentan los votos no válidos en los municipios con baja tasa de ingreso y educación (Romero Ballivián, 2003: 381-414; Larrard-Meyer, 2013: 312-313 respectivamente); igual pauta se halló en la presidencial de Brasil en 2014, (Dos Santos; Souza, 2017). En la primera vuelta de la presidencial de 2011 en Guatemala, casi un cuarto de los sufragios fue blanco o nulo en Quiché, departamento con alta densidad demográfica indígena. Un porcentaje próximo se dio en en la presidencial de 2016 en las provincias amazónicas y serranas peruanas de escaso desarrollo (Amazonas, Apurímac, Loreto, Huánuco, etc.).

La desigualdad tiene relaciones de ida y vuelta con la participación. Ciertamente, la desincentiva. Profundas y estructurales brechas sociales conducen a quienes se hallan en la parte baja de la pirámide a desinteresarse de la política, las elecciones, los partidos, percibidos como impotentes para revertir el estado de cosas o acomodados con el statu quo, en cualquier caso, incapaces de mejorar las condiciones de vida o sentar bases de una sociedad justa. De manera excepcional, la regla se rompe cuando un partido o un líder emergen enarbolando la promesa de cambios a favor de los marginados y sus opciones exceden la de una candidatura testimonial o sectorial.

Por otro lado, es probable que esa abstención afecte la relación con los partidos y sesgue las políticas públicas, por el descuido hacia grupos poco participativos, por lo tanto, menos influyentes en la definición del poder. El riesgo aumenta en desmedro de grupos

con un comportamiento abstencionista estructural y con una brecha significativa con respecto al promedio. A la larga, es la cohesión misma de la democracia la que podría comprometerse.

### ***Los factores políticos e institucionales***

La participación electoral y su evolución son indisociables de las variables políticas. La sección analiza el impacto de las percepciones sobre el régimen democrático y las instituciones. Luego se concentra en los efectos del diseño electoral. Cierra con la revisión de los factores relacionados con la competencia política.

El abordaje de largo plazo sobre la democracia latinoamericana incita al optimismo: desde 1945, nunca el nivel de la democracia estuvo tan alto como en el siglo XXI de acuerdo con los datos del Polity IV Project ([www.systemicpeace.org/polity/polity4](http://www.systemicpeace.org/polity/polity4)). Más allá de la polémica de los términos, prácticamente todas las naciones son consideradas “libres” o “parcialmente libres” en la clasificación de Freedom House, a menudo con evoluciones favorables ([www.freedom.house](http://www.freedom.house)).

La participación electoral se asocia con la calidad de la democracia. En países con respeto institucional y amplias libertades, los ciudadanos tienen más probabilidades de acudir a votar (Zovatto, 2003: 31-32). La correlación es de igual sentido con la transparencia –a su vez fuertemente asociada con el índice de desarrollo democrático–. Los países latinoamericanos fluctúan por debajo del promedio mundial (4.3 / 10 en 2016), con oscilaciones entre 2 y 4 (solo Uruguay, Chile y Costa Rica tienen regularmente un puntaje superior a 5). La baja o nula corrupción genera incentivos favorables pues la ciudadanía presupone un comportamiento ético de las autoridades, incluidas las electorales, e idóneos mecanismos de control para que las instituciones respondan a las demandas (de manera excepcional y contraria, revelaciones grandes sobre corrupción, que superen los umbrales de tolerancia de una sociedad, impulsan la movilización, eventualmente captada por un outsider. Fue una de las causas de la victoria de Jimmy Morales en Guatemala en 2015). Asimismo, es probable que una participación elevada genere mayor presión sobre autoridades e instituciones que una actitud indiferente.

La participación electoral y la satisfacción con la democracia se correlacionan positivamente. La insatisfacción con el régimen, sus instituciones y actores, repliegan a franjas de la población, si bien ciertas coyunturas de crisis provocan picos participativos. Confirman el vínculo, a pesar de todas sus diferencias, y por razones justamente contrapuestas, Honduras y Costa Rica. Este último continúa entre los mejores porcentajes latinoamericanos, empero registra una baja importante en ambos parámetros.

El desafecto hacia los partidos perjudica la participación. En la elección hondureña de 2013, acudieron a votar solo 46.9% de quienes no se identificaban con una organización contra un mínimo de 84% de quienes señalaron una simpatía partidaria (Borge, 2013: 14).

### **Las credenciales de votación de Uruguay**

En un contexto que persigue aumentar al máximo la seguridad en los documentos de identidad o electorales, incluyendo medidas biométricas e incorporación de chips, Uruguay se mantiene impávido.

Los ciudadanos acuden a votar con una credencial que reciben a los 18 años, con una foto de perfil, en blanco y negro. Las décadas pasan, los sellos de las votaciones se acumulan, los documentos sufren avatares que los ciudadanos reparan con cinta, las personas envejecen y ofrecen parecidos cada vez más vagos con los jóvenes lozanos de las fotos, pero en las mesas electorales nadie se ofusca y el país caracolea en lo más alto de la confianza ciudadana en sus elecciones...

Sin embargo, la insatisfacción con la democracia o los partidos en general no conduce directamente a la abstención, porque los electores pueden canalizar la protesta a través de un candidato o del voto nulo, y sobre todo porque la participación electoral excede la competencia partidista. Se vincula con el deber ciudadano, como prescripción ética o como obligación jurídica; la construcción de la nación; la convivencia en los ritos colectivos que moldean el espacio público. Los sectores que se retiran no son los

mismos en todos los países ni en todos los procesos, varían según la coyuntura.

Como se señaló, votar y protestar, comportamientos a veces contrapuestos, se encuentran, en general, positivamente correlacionados. Comparten matrices comunes: el interés por la política y los asuntos públicos, la voluntad de incidir en el destino de las políticas públicas, la integración en la sociedad (Universidad Vanderbilt, 2010). La apatía electoral presagia la atonía de la protesta, y viceversa. La primera década del siglo XXI en Bolivia corrobora cómo intensas movilizaciones políticas, sociales, regionales, capaces de colocar en jaque, incluso en mate a los gobiernos, coinciden con una fuerte de asistencia electoral (Romero Ballivián, 2006: 148-151). La presidencial de 2009 fijó el récord latinoamericano del siglo XXI (94.5%). Con un signo político contrario al precedente, la fuerte participación en los comicios de 2019 fue la antesala de una intensa protesta urbana que comenzó al día siguiente y concluyó semanas después con la renuncia del presidente Morales (Brockmann, 2020; Lehoucq 2020: 130-144, Mayorga, 2020).

La integridad electoral, evaluada por los expertos, se vincula igualmente con la participación, aunque en menor escala que la percepción de la gente sobre la limpieza del proceso. La sensación de que la elección no es correcta desestimula la concurrencia a las urnas pues la gente puede considerar que el ejercicio es vano o que su asistencia convalida un proceso amañado. En ausencia de indicaciones precisas, es probable que la definición del fraude sea una mezcla de la manipulación de los votos en la jornada electoral o en la fase del cómputo –idea aún vigente en el imaginario colectivo de numerosas sociedades– y de una elección no justa, viciada en sus condiciones por la autoridad electoral o el gobierno, la intervención descarada de los poderes fácticos, el clientelismo.

En un campo distinto, la naturaleza institucional de la elección anticipa la participación. En América Latina, la clave es la presidencial. La Presidencia de la República es la figura política e institucional más codiciada, con las atribuciones más relevantes, los presupuestos más elevados, y decisiva para la orientación del país. Para

alcanzarla, los partidos apuestan sus mejores cartas: postulan a los líderes emblemáticos, movilizan la mayor cantidad de recursos, exigen al máximo a la militancia, despliegan extensas e intensas campañas proselitistas, prometen ambiciosas políticas públicas, ya sea en línea de profundización o de cambio. La victoria o la derrota marcan a fuego su historia. El interés y la cobertura de los medios alcanzan sus cotas más altas. Los ciudadanos le atribuyen la mayor importancia, por delante de cargos ejecutivos locales o deliberativos, como los peruanos (Jurado Nacional de Elecciones, 2010: 22). Sin sorpresa, por doquier es la elección más concurrida, con la excepción de Colombia.

En el retorno a la democracia, eran comunes los procesos electorales generales: una sola jornada, incluso una sola papeleta (como en República Dominicana), para los comicios presidenciales, legislativos, incluso municipales; ocurrían cada cuatro o cinco años. Despertaban la expectativa y porcentajes muy altos de participación. Desde fines del siglo XX, con la premisa de mejorar la calidad de la democracia, se volvió moneda corriente separar la fecha de las elecciones locales (15 de los 18 países), y un poco menos las parlamentarias (5 de los 18), además de establecer referendos, entre otros mecanismos de consulta.

Los comicios “menores” o “intermedios” (locales o legislativos) afianzan su personalidad, opacada cuando se realizan en simultáneo con la presidencial; estrechan el lazo entre el elector y las autoridades de esos niveles; alientan el debate sobre los problemas regionales y favorecen una decisión más autónoma al suprimir el efecto de arrastre presidencial sobre las otras candidaturas.

Sin embargo, la participación declina con respecto a la presidencial<sup>16</sup>. El promedio de participación presidencial en Paraguay es de 68.2% (1993-2018) y el de las municipales de 62% (1991-2015). En Costa Rica, Las municipales en 2002 y 2006 apenas movilizaron a una cuarta parte del electorado, penalizadas por realizarse a los pocos meses de la presidencial y las limitadas responsabili-

---

16 Para una perspectiva sobre la comparación de participación de la presidencial con las municipales, Capítulo IV, sección II, y con los referendos, Capítulo V.

dades ediles (Alfaro, 2009: 69-80). La brecha se reproduce en las parlamentarias. En El Salvador llega a una decena de puntos entre la presidencial (54.3%) y las parlamentarias (44.3%, 2000-2012). Comportamientos similares prevalecen en Argentina (Zícari, 2014: 277-280).

La participación en los referendos es heterogénea, aunque el promedio no alcanza el de las presidenciales. Algunos tienen una alta, como el boliviano de 2016 que decidió la no reelección adicional de Evo Morales (84.4%). Otros, a pesar de la importancia de las materias, generan apatía. En Colombia, ese mismo año, el plebiscito sobre el acuerdo de paz tuvo una asistencia de 37.4%, por debajo de cualquier presidencial, a pesar de la intensa campaña y la polarización.

Si la apertura del abanico de procesos electorales profundiza la democracia, también los banaliza y paradójicamente los reserva a los grupos más politizados, con intereses directamente en juego en las consultas o susceptibles de movilizarse por objetivos más específicos o corporativos. Con todo, aun si sólo se consideran los comicios presidenciales, la participación declina como ilustró el cuadro 2.

La amplitud y la renovación de la oferta influye. La sucesión de comicios periódicos y, en ciertos casos, la construcción de sistemas partidarios estables, constituyen uno de los avances de la democracia en América Latina. Empero, las escasas variantes provocan indiferencia, en especial entre los jóvenes, poco motivados cuando los mismos actores disputan el poder.

La extensión de la paleta partidaria refresca el ambiente político, permite a un conjunto más grande de electores identificarse con una candidatura y aumenta la participación. En Honduras, la creación de Libertad y Refundación (Libre) y del Partido Anti Corrupción (PAC) para los comicios de 2013 movilizó un electorado juvenil y de personas desencantadas con el bipartidismo centenario, revertió el declive de la participación y, de paso, disminuyó los guarismos de sufragios blancos y nulos (Romero Ballivián, 2014: 66). En un ángulo distinto, la segunda vuelta de Costa Rica en 2014, convocada por razones legales a pesar del abandono de hecho de uno de los candidatos, tuvo una participación elevada (56.7%) por

la voluntad de electorado de arropar la inminente llegada al poder, por primera vez desde la guerra civil de 1949, de un partido ajeno al bipartidismo.

La restricción opera en el sentido contrario. La baja participación colombiana no es ajena al cierre político que instauró el Frente Nacional, que reservó la alternancia a liberales y conservadores. Ese pacto, nacido de la voluntad de frenar la violencia cíclica entre ambas formaciones, se extendió de 1958 a 1974. Excluyó a otras fuerzas y creó una renta de posicionamiento para el bipartidismo y para ciertas posturas ideológicas que deprimió la participación y marginalizó las reivindicaciones sociales. A contramano, la presidencial de 2018, la más concurrida en las últimas cuatro décadas, fue indisociable del ascenso de la izquierda, por primera vez con oportunidades de disputar el poder.

La restricción de la oferta que se produce entre la primera y la segunda vuelta de los comicios presidenciales disminuye la participación, como demuestra el cuadro 4.

**CUADRO 4: PROMEDIO DE PARTICIPACIÓN DE LA PRIMERA Y LA SEGUNDA VUELTA EN AMÉRICA LATINA 1985-2019 (ÚNICAMENTE PAÍSES CON DOS O MÁS EXPERIENCIAS)**

País	Promedio Primera Vuelta	Promedio Segunda Vuelta (general)	Diferencia	Promedio Segunda Vuelta (inversión resultado)
América Latina (promedio de países citados)	70.2	68.1	1.9	
Brasil	82.6	80.4	2.2	N/A
Chile	72.7	71.1	1.6	N/A
Colombia	45.8	49.5	-3.7	53.2
Ecuador	73.1	75.9	-2.8	80.5
Perú	85.7	82.2	3.5	79.7
Uruguay	90.1	89.8	0.3	90.9
Costa Rica	67.5	60.8	6.7	65.7 (un caso)
El Salvador	53	52.5	0.5	N/A
Guatemala	61.9	49.7	12.2	44

Elaboración propia

En América Latina, la primera vuelta convoca a un número mayor de votantes que la segunda, en una proporción de dos a uno (30

casos contra 16), si bien con porcentajes reducidos. Electores de los partidos eliminados se abstienen, situación tanto más frecuente que, en ausencia de bloques políticos predefinidos y de alta personalización de las candidaturas en varios sistemas políticos, muchas organizaciones omiten dar consigna de voto, como en Perú o Guatemala, que ilustra los efectos del sistema partidario más volátil y desestructurado del área (en el caso del último país también influye el retraimiento de candidatos a alcaldes y parlamentarios que se eligen en simultáneo a la primera vuelta y que ya movilizan recursos para la segunda ronda. Sonnleitner, 2009: 522-523). Se trata de la situación contraria a la de Francia, que popularizó la segunda vuelta presidencial, y donde grupos del electorado se reservaban para la ronda de definición del poder (Lancelot, 1968: 95-169).

Colombia y Ecuador hacen excepción a la tendencia porque ponen de manifiesto una particularidad. La segunda vuelta tiende a ser más participativa cuando se invierten los resultados de la primera. Así sucedió en los éxitos colombianos de Andrés Pastrana en 1998 y Juan M. Santos en 2014, al igual que en los ecuatorianos de Abdalá Bucaram (1996) y Rafael Correa (2006). Si un candidato sale de su posición desventajosa es porque la perspectiva que se imponga quien lleva la delantera posee un efecto movilizador y saca de sus hogares a abstencionistas y la campaña adquiere tonos de competencia dramática. A veces, el enfrentamiento desborda la lucha partidaria: la única vez que se produjo esta circunstancia en Costa Rica, en 2018, la elección parecía zanjar entre dos modelos de sociedad más que entre dos partidos, con el ascenso de Fabricio Alvarado, candidato de línea evangélica, que rechazó frontalmente el matrimonio de personas del mismo sexo (Zúñiga, 2018: 272-276).

En otras ocasiones, no se alcanza la inversión, pero el ascenso del segundo y el recrudescimiento de la rivalidad y de la polarización son suficientes para crear una dinámica participativa. En la presidencial salvadoreña de 2014, la presencia de Antonio Saca había distendido la campaña al interponerse entre ARENA y el FMLN, y anticipaba la necesidad de una segunda vuelta. En ella, el FMLN ganó, pero su ventaja se diluyó de cómodos diez puntos a un angustioso 0.2. En Chile, la segunda vuelta de 2017 repitió el duelo

entre la izquierda y la derecha, pero en un inhabitual contexto de ascenso de corrientes más radicales en ambos lados del espectro.

Por el contrario, una ronda decisiva que se anticipa resuelta, desprovista de incertidumbre, disminuye la concurrencia. En Colombia, en 2010, hubo una pérdida de 4.9 puntos pues la victoria de Juan M. Santos sobre Antanas Mockus se anunciaba evidente a la luz de las cifras iniciales, que colocaron al primero en el umbral del triunfo.

El ambiente político es fundamental. Las elecciones de "realignamiento" (Martin, 2000: 49-86) que presagian o confirman cambios sustanciales de las políticas públicas, transformaciones del sistema político o significativos reacomodos del sistema partidario elevan la participación. Lo confirman la llegada al poder de Evo Morales en Bolivia y su primera reelección (2005-2009) y la de Rafael Correa en Ecuador (2006-2009).

En el mismo sentido, si los principales contendores se juzgan como modelos contrapuestos de sociedad y de Estado, movilizan más que cuando se diferencian poco. La polarización, que excede campañas de tono ríspido, coloca la democracia bajo tensión y genera complicaciones institucionales, políticas y sociales, pero incide con signo positivo en la participación. El antagonismo de proyectos en un país profundamente dividido elevó el dramatismo y la movilización en las presidenciales venezolanas de 2012 y 2013 con respecto a la década precedente (Sagarzazu, 2014: 315-328).

Influye igualmente la situación de los partidos con anclaje territorial, social e histórico relevante. Cuando sufren una crisis profunda, por una gestión decepcionante o una ruptura, se retraen círculos del electorado. En Venezuela, el descuelgue de la histórica alta participación, de casi veinte puntos (1993), se produjo tras la fracasada gestión de Carlos A. Pérez que incluyó revueltas populares, represión sangrienta, intentos de golpe de Estado y, por último, su destitución. El retroceso de una docena de puntos en la presidencial peruana de 1990 –la más baja desde 1980– es indiso-

ciable del fiasco de la primera gestión del APRA, que sumaba más de medio siglo de lucha en las condiciones más adversas antes de acceder a las funciones gubernamentales, sostenida por una base comprometida (Stein, 1982). En Costa Rica, la elección de 2006, la de menor asistencia en medio siglo, se asocia con el desplome al cuarto lugar del Partido Unidad Social Cristino, otrora pilar del bipartidismo. En 2009 en Honduras, el quiebre del liberalismo tras el derrocamiento de Manuel Zelaya hundió la participación por debajo de 50%. Asimismo, aunque pesó sobre todo el impacto de la pandemia del Coronavirus, en la elección dominicana de 2019, la de más baja participación, influyó la escisión del oficialista PLD, provocada por la decisión de su jefe histórico Leonel Fernández de abandonar la organización.

Los grados de competencia repercuten. El resultado anticipado impacta. Un pronóstico cerrado convoca más que uno de previsible ganador cómodo. Lo que cuenta es la proyección que se forman los electores antes de la jornada, a menudo con el apoyo de encuestas. La primera vuelta de la presidencial colombiana de 2010, que se auguraba empatada entre Santos y Mockus, contrajo la abstención. Al final, contra las encuestas, Santos aventajó notoriamente (Pachón; Hoskin, 2011: 19).

En esta dinámica, resalta la convicción sobre el poder transformador del voto. Quienes dudan que provoque cambios importantes en el país o en sus propias condiciones de vida, se abstienen más fácilmente. En El Salvador, una investigación arrojó una diferencia de una decena de puntos entre los confiados de que el voto podía cambiar las cosas y los escépticos (Córdova; Loya; Nevitte 2009: 119). En 2009, de acuerdo con el Latinobarómetro, 57% de los latinoamericanos creía en la fuerza transformadora del voto. Los países con porcentajes superiores al promedio tuvieron un buen registro de participación ese año (Panamá y El Salvador, con virajes nítidos por la llegada al poder respectivamente del empresario Ricardo Martinelli, que quebraba dos décadas de alternancia bipartidista, y del FMLN, que clausuraba veinte años de gobiernos de ARENA).

La reelección presidencial inmediata disminuye la participación como ilustra el cuadro 5 que presenta los casos de los países latinoamericanos con esa figura.

**CUADRO 5: REELECCIÓN Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA (1985-2019)**

País	Año de la reelección (presidente)	Evolución de la participación respecto a la presidencial anterior (puntos)	Segunda reelección: Evolución de la participación respecto a la presidencial previa
Argentina	1995 (Menem) 2011 (Fernández) 2019 (Macri)	-4.1 0 + 0.1	No aplica
Bolivia	2009 (Morales), segunda reelección: 2014; tercera reelección: 2019	+ 10	-7 Anulada
Brasil	1994 (Cardozo) 2006 (Lula) 2014 (Rousseff)	-6.4 + 3.7 -1.2	No aplica
Colombia	2006 (Uribe) 2014 (Santos)	-1.3 -8.9	No aplica
Ecuador	2009 (Correa), segunda reelección: 2013	-8.1	+ 5.7
Honduras	2017 (Hernández)	-3.7	
Perú	1995 (Fujimori) segunda reelección: 2000	-6.3	Anulada
Nicaragua	2011 (Ortega), segunda reelección: 2016	-8.7	-6.4
República Dominicana	1990 (Balaguer) Segunda reelección: 1994 2004 (Mejía) 2008 (Fernández) 2016 (Medina)	-9.6  -3.3 -2.8 -0.6	+ 28.6 No aplica
Venezuela	2000 (Chávez) Segunda y tercera reelección: 2006, 2012 2018 (Maduro)	-6.8  -33.6	+ 18.1 (2006) + 5.8 (2012)
Promedio América Latina		-5.2	+ 3.2

El cuadro muestra el impacto desfavorable de la reelección, con apenas las excepciones de Lula en Brasil y Morales en Bolivia, presidentes que gozaron de una amplia ola de simpatía en sus primeras administraciones. El caso boliviano también es igualmente tributario de la conformación en 2009 del padrón biométrico, que supuso un reempadronamiento general (Peñaranda; Candia, 2009)

y, por lo tanto, una base de datos actualizada, sin el lastre habitual de fallecidos y emigrantes.

Probablemente la causa sea la pérdida de frescura, que desmoviliza en todo el espectro, y el resultado anticipado favorable para el gobernante, que pesa sobre el electorado opositor. Hipólito Mejía, uno de los pocos presidentes que perdió, en República Dominicana en 2004, lo hizo en un contexto económico moroso.

El efecto de una segunda reelección es contrastado y pocos casos impiden obtener conclusiones firmes, tanto más que esos comicios suelen ocurrir en condiciones de competitividad cada vez más inequitativas y polémicas.

En Ecuador y Venezuela, la repostulación de Correa y Chávez aumentó la participación. El perfil confrontador de ambos mandatarios pudo realzar la polarización, movilizar a los actores políticos y a franjas masivas del electorado que, de un lado y del otro, sentían que se jugaban más que una administración presidencial. Ese efecto no sucedió en Nicaragua, donde Ortega transó con los poderes fácticos y la oposición partidaria quedó, en los hechos, excluida en 2016. En 1994 en República Dominicana, la segunda reelección de Joaquín Balaguer (en esa fase) se dio con un incremento de la participación, que pudo deber algo a la elaboración de un nuevo censo, o quizá fue solo una de las muchas irregularidades que la empañaron y generaron una crisis que desembocó en un salomónico acortamiento del mandato presidencial a dos años (Sagás, 2001: 174-180).

### ***Los factores jurídicos***

Entre los factores jurídicos que inciden en la participación, el más relevante es la definición del carácter del sufragio como un derecho sobre el cual el ciudadano decide su ejercicio, o como un derecho y un deber simultáneamente. La controversia tiene una profunda dimensión filosófica, además de impactos prácticos, que encienden el debate en numerosos países (Ungar, 2007: 211-217; Sierra, 2007: 157-182).

Históricamente, la lucha en América –así como en Europa, los espacios primigenios del voto como mecanismo para dirimir la titularidad del poder–, se centró en extender el derecho a participar. Antes que un proceso lineal, el siglo XIX y las primeras décadas del siguiente vieron fases de expansión y de retroceso. Desde el quiebre de las “repúblicas oligárquicas” alrededor de 1920-1930, la tendencia fue inequívoca: se amplió la ciudadanía asociada al voto, aunque en muchos países la manera de restarle efectividad fueron los fraudes o los golpes de Estado cuando se cernía la “amenaza” del triunfo de fórmulas contrarias al statu quo. En paralelo, la impronta de las concepciones republicanas de la ciudadanía conllevó a concebir el sufragio como un derecho y un deber.

Si esa visión predomina, recula frente a la liberal, igual que en Europa, por dos vías. La primera, jurídica, con el cambio constitucional que descarta la obligatoriedad del sufragio, como en Venezuela para la presidencial de 1998 y en Chile para la de 2013. La segunda, sin modificar los textos legales, en los hechos, margina las sanciones que dan fuerza a la obligatoriedad.

El cuadro 6 resume el impacto de la definición legal del voto sobre la participación. Establece tres categorías. La primera reúne a los países con voto obligatorio y sanciones, que suelen ser multas, restricciones para efectuar trámites o acceder a cargos públicos. Más allá del grado de cumplimiento de las sanciones –suele ser bajo, en particular con el cobro de multas–, su anuncio en cada elección recuerda, al menos simbólicamente, el componente de exigencia normativa. En la segunda categoría figuran los países que, si bien señalan la obligatoriedad de concurrir a votar, no contemplan sanciones por inasistencia. El tercer grupo reúne a los países que definen el voto principalmente como un derecho.

**CUADRO 6: PARTICIPACIÓN SEGÚN EL CARÁCTER LEGAL (DEBER O DERECHO) DEL SUFRAGIO EN AMÉRICA LATINA 1985-2019**

	Voto como deber y sanciones	Voto como deber sin sanciones	Voto como derecho
Países	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile (hasta 2009), Ecuador, Perú, Uruguay, Venezuela (hasta 1993)	Paraguay, Costa Rica, Honduras, Panamá, México, República Dominicana	Chile (desde 2013), Colombia, Venezuela (desde 1998), El Salvador, Guatemala, Nicaragua
Porcentaje promedio de participación	81.3	70.2	69

Cuadro elaborado a partir de la información del portal de IDEA y de la clasificación de Soto (2013: 493-512)

Aproximadamente diez puntos separan la categoría de países con voto como deber y un catálogo de sanciones –sin considerar su grado específico de cumplimiento– y las de países donde el sufragio es un deber sin sanciones o un derecho (a veces acompañado de algunos incentivos, como en Colombia desde 1997. Gómez, 1999: 186). Entre estas dos últimas, las diferencias son mínimas, lo que sugiere que para la población son figuras equivalentes. Los datos zanján las dudas que todavía se manifestaban a principios del siglo XXI sobre el efecto de la obligatoriedad en la participación (Fernández; Thompson, 2007: 259-260).

Dos países cambiaron la concepción del sufragio, convirtiéndolo en un derecho. En Chile, el porcentaje de participación se desplomó (para una presentación detallada del caso, remitirse al inicio de la sección). Más allá del cambio de la base de cálculo, tanto en 2013 como en 2017 hubo menos votantes que en 2009 a pesar de la expansión del universo de potenciales electores. Al revés, en Venezuela, hubo un incremento de 3.3 puntos entre 1993, con voto obligado, y 1998, voluntario, pero lejos de la histórica alta participación (Molina; Pérez, 2001: 123-132).

El cuadro necesita matices suplementarios. La norma con sanción impulsa la participación, pero tiene límites. Un quinto del electorado, en promedio, no concurre. Los porcentajes tienen saltos. La ley es idéntica; la coyuntura política, no. En Ecuador, median 18 puntos entre las elecciones con los valores extremos. En el mismo sentido, en Bolivia, las municipales convocan menos que las presidenciales, juzgadas menos decisivas. Probablemente, la norma

contribuye a moldear en el largo plazo una cultura política propicia para la participación porque si el Estado muestra el rostro severo de la exigencia, en esos contextos también suele asumir, a través de los órganos electorales, como un imperativo moral generar las facilidades para que el conjunto de la ciudadanía esté en condiciones de cumplir con el mandato legal.

Quizá el impacto más decisivo de la obligatoriedad sea atemperar las diferencias de regiones y clases sociales frente a las urnas. En efecto, en los países que la incluyen existen brechas cortas en los niveles de asistencia regional. Ello se refleja en una desviación estándar pequeña (es decir, la mayoría de los territorios se sitúa cerca del promedio nacional). A modo de ejemplo, en las presidenciales de Uruguay 2014 la desviación fue de 1.3 puntos y en la argentina de 2015 de 2.5 puntos. En este país, la provincia menos participativa fue Tierra del Fuego (75.6%, a 3.7 puntos del promedio nacional).

El contraste es notorio con las naciones de voto voluntario, donde las diferencias de comportamiento entre zonas geográficas son amplias. La desviación estándar en Colombia en 2014 llegó a 8.6 y en la de El Salvador de ese mismo año a 5.5. Allí, las distancias sociológicas juegan con menos contrapesos, lo que penaliza, en general, a la periferia, con malas condiciones de vida. En Colombia, el departamento con menor participación fue Archipiélago San Andrés (19%) y si se lo excluye por su singularidad insular, sería Atlántico (24.2), a 16.4 puntos de la media nacional.

Los partidos pueden sentirse cómodos con la baja participación que genera el voto como derecho, en especial si resulta funcional en culturas políticas clientelistas, como la colombiana o la hondureña (Romero Ballivián, 2014: 54-61). El valor de controlar o incidir sobre una clientela crece y "llevar" votantes a los recintos se convierte en una de las habilidades cotizadas de las estructuras partidarias (por ejemplo, una de las razones que se cita a menudo para la baja participación en el referéndum sobre el Acuerdo de paz en Colombia es que, no existiendo cargos en contienda, las maquinarias se mantuvieron ajenas a la consulta). El peso de esos factores

se atenúa o desaparece en los ambientes de participación alta y obligada.

Por último, varios países con voto facultativo coinciden con escenarios de conflicto armado interno (zona mesoamericana y Colombia). La confrontación tendió a castigar la movilización y la organización popular en distintas maneras. Cuando los procesos electorales se celebraron en ambientes de paz, esas políticas represivas pasaron factura sobre la participación electoral.

### ***Los factores administrativos***

Los aspectos considerados hasta el momento pertenecen a un nivel en el cual la incidencia de los organismos electorales es escasa pues dependen de condiciones socioeconómicas estructurales, de las reglas institucionales, del posicionamiento de los partidos y el tipo de campañas, etc.

En otros campos, las decisiones administrativas o jurisdiccionales de las autoridades electorales impactan sobre la participación. La distribución de los recintos y mesas electorales, en apariencia una cuestión técnica menor, quizá representa la principal política en la materia. Los ciudadanos requieren que el Estado les ofrezca un mínimo de comodidad, a través de una densa red de centros de votación que les acerquen las urnas, lo que ayuda al desplazamiento y a la autonomía individual.

América Latina ha avanzado, a ritmos distintos y con impulsos diferentes, hacia el afianzamiento del voto de cercanía, comúnmente llamado "residencial". La tendencia apunta a la descentralización por el incremento de los recintos de votación (un proceso distinto al también necesario aumento de mesas para atender una población censada cada vez mayor). Por ejemplo, en México, la cantidad de mesas –que funcionan como recintos por su alto grado de descentralización– pasó en un cuarto de siglo de 96.415 a 156.974 (1994-2018). El Salvador cuadruplicó los recintos entre 2004 y 2014 (de 391 a 1593), gracias al éxito de las pruebas piloto de voto residencial, con promedios de participación superiores a la media (Martel, 2010: 24-25).

El beneficio es sobre todo para áreas rurales dispersas y barrios nuevos, populares y periféricos en las ciudades. Habitualmente, las zonas favorecidas o mejor asentadas contaban desde el inicio desde la transición a la democracia con suficientes recintos de votación.

El cambio fue relevante en los países centroamericanos que centralizaron los recintos en las cabeceras municipales, para eludir los riesgos durante el conflicto civil, facilitar el control a los partidos y al mismo organismo electoral. La creación en Guatemala de casi 700 centros de votación rurales para los comicios de 2007 mejoró el registro femenino, rural, y elevó la participación (OEA, 2008: 96), hasta entonces frenada por la concentración de los recintos en las cabeceras (Lehoucq; Wall, 2004: 485-500). Muchos habitantes rurales se sentían incómodos acudiendo a los "pueblos", donde podían sentirse cohibidos, vulnerables o mal recibidos. El incremento de la participación guatemalteca tiene entre sus causas principales a la descentralización. El impacto positivo del aumento de centros de votación en áreas periféricas sobre la participación es perceptible fuera de esa área geográfica, como confirman las evoluciones en Ecuador entre 2009-2014 (Hidalgo, 2018: 116-118).

El aspecto excede el progreso cuantitativo y repercute en la calidad de la democracia. Un recorrido corto permite al elector acudir por medios propios, con una mínima inversión de tiempo o de recursos, en el horario de conveniencia. Además, facilita la presencia de ciudadanos con dificultades para desplazarse, ya sea por motivos físicos, como en el caso de enfermos, ancianos, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, o por la distribución tradicional de tareas domésticas, como en el caso de mujeres amas de casa. Un centro de votación lejano implica, sobre todo en grupos populares, depender del transporte ofrecido por terceros (el organismo electoral o los partidos), bajo las condiciones de esos terceros, en materia de horarios, lugares, etc. Esa situación conduce a resignarse a la abstención, a recibir presiones suaves para votar por un partido o a ser identificado con un color político cuando la persona va en el transporte contratado por un partido.

La evolución no ha sido sencilla, en especial donde las juntas receptoras de votos las integran funcionarios o delegados partidarios. A veces, los partidos son reacios a aumentar los recintos por las dificultades de cobertura; una composición apartidista ayuda a superar la traba pues ya no se requiere que las organizaciones designen integrantes en las mesas y el universo de potenciales jurados de mesa crece de manera significativa.

El carácter sensible de la cuestión se aprecia aún mejor en la situación inversa, cuando el organismo electoral contraría el espíritu de su misión para perjudicar selectivamente la participación. En Venezuela, en la elección municipal de 2017, el Consejo Nacional Electoral (CNE) reubicó y redujo la cantidad de mesas de forma arbitraria en desmedro de la oposición; antes y con el mismo propósito, suspendió el funcionamiento de recintos en ciudades con alta concentración de emigrantes, reputados opositores al régimen de Chávez, como Miami.

En otro campo, la eficiencia técnica de las instituciones tiene una cuota de responsabilidad. Si una persona debe aguardar semanas, inclusive meses, para obtener el documento de identidad, terminan acumulándose en las oficinas miles de cédulas que corresponden a igual número de ciudadanos que desistieron y, en la práctica, ven mermados derechos políticos. Esa situación crítica se observaba en Paraguay en 2008. En Honduras, para las primarias de 2012, el Registro Nacional de las Personas (RNP) estimaba en cerca de un millón las cédulas no reclamadas; hasta antes de la presidencial de 2013, cuando se realizó un esfuerzo para una distribución institucional de los documentos, el RNP transfería a los partidos miles de documentos para que ellos los entregaran a los ciudadanos a través de sus activistas. En más de una oportunidad, pasadas las elecciones, se encontraron botadas en las calles centenares o miles de cédulas que los activistas no repartieron (Registro Nacional de las Personas, 2014: 16). Tras los comicios de 2009, un tercio de los jóvenes de 18 a 30 años alegó que no votó por falta del documento de identificación (Instituto Nacional Demócrata, 2011: 34-37).

Esas complicaciones elevan barreras adicionales donde el documento para inscribirse o votar recién se tramita a la mayoría de

edad. Se menguan las opciones de participación de un segmento de por sí poco motivado. Algunos países permiten obtener el carné de identidad desde el nacimiento (Bolivia); desde principios del siglo XXI, Costa Rica avanzó en el programa de entrega de documentos a menores entre 12 y 18 años (Zamora, 2013: 76-84).

Un efecto más nocivo es la entrega de la cédula con sesgo partidario, como se denunció en los comicios nicaragüenses de 2011 (Misión de Acompañamiento Electoral OEA, 2012: 14-18). La ausencia de una burocracia, en el sentido weberiano del término, vale decir fundada en la "precisión, continuidad, disciplina, rigor, confianza y calculabilidad" (Weber, 1964: 178), puede derivar en la exclusión de la entrega de los servicios a simpatizantes de formaciones opositoras a las que controlan las instituciones.

Por último, si la institución electoral es percibida como poco comprometida con un proceso imparcial, envía señales equívocas, genera poca o contradictoria información, acentúa la abstención. Un reproche de esa naturaleza se dirigió contra el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua (CSE) en las elecciones regionales de la Costa Atlántica a principios del siglo XXI (Mattern, 2002: 25). La desconfianza aumentó a medida que el gobierno de Ortega exhibía un control creciente sobre el CSE.

### ***Una nueva pista de reflexión: la violencia y los bemoles de la participación***

Los factores sociológicos, políticos e institucionales son analizados por la ciencia o la sociología políticas; los administrativos preocupan a los organismos electorales. El impacto de la violencia ha sido menos abordado, a pesar de su elevada correlación con la participación electoral en América Latina<sup>17</sup>. Constituye una variable crítica, no solo porque los ciudadanos perciben la inseguridad como un problema prioritario, sino porque de manera objetiva América Latina es la región del mundo más golpeada por este flagelo.

El legado de la violencia política, en particular de las guerras civiles o las prolongadas guerrillas, afecta a Colombia, El Salvador, Guate-

<sup>17</sup> Para el desarrollo completo de la sección, capítulo Elecciones y violencia, sección V "El impacto de la violencia en la participación política y electoral".

mala, es decir los tres países menos participativos. A su manera, cada uno padeció su devastación y, en el caso de los centroamericanos, cayeron luego en una dramática violencia ordinaria y organizada.

El crimen organizado (narcotráfico, paramilitarismo, explotación ilegal de materias primas, contrabando, trata de personas) limita la participación política, el ejercicio libre del sufragio, la competencia electoral. Cuando se implanta en un terreno y busca controlarlo, recorta la competitividad y el pluralismo de la vida política, distorsiona las campañas con ingentes recursos para sus candidatos o, por último, elimina o fuerza al retiro de candidatos ajenos a esas estructuras. El fenómeno tiene más visibilidad local o parlamentaria que presidencial. Campea en estados de México, regiones periféricas de Guatemala y Honduras, departamentos de Colombia, donde "el conflicto armado, el narcotráfico y el dominio histórico de los parapolíticos, articulado con una competencia electoral intensa, configuró una estructura de incentivos e intereses convergentes que precipitó la aparición de uno o más candidatos criminalizados" (Ávila; Velasco, 2012: 39). En esas condiciones, asistir a votar pierde sentido para amplias capas del electorado o, por el contrario, se convierte en una pesada obligación sin auténtica opción de elegir.

La delincuencia ordinaria, con su rostro duro de secuestros, asesinatos y extorsiones, socava las bases de la participación, como en el triángulo norte centroamericano. Ella conduce al "hombre a actuar como un lobo para el hombre" en ambientes de impunidad, destruye el tejido colectivo, rompe la confianza en los otros y en las autoridades, genera un repliegue inmediato sobre las esferas más íntimas. Ese "secuestro de las comunidades" reconfigura la vida de sus habitantes (Aguilar, 2013). Contrae todas las formas de participación. Con el paso del tiempo, la gente teme o se desinteresa de comprometerse con un partido, afiliarse a un sindicato, integrar un patronato, colaborar con una asociación, expresar sus opiniones, elegir la opción de su preferencia. El objetivo, como en cualquier entorno altamente agresivo, es pasar discreto, disminuir los riesgos, exponerse lo menos posible. A la larga, se pierde la voluntad de votar, que implica definirse miembro de la comunidad de ciudadanos y dibujar el futuro común.

La criminalidad tiene un efecto indirecto pero disuasivo en la misma jornada, con electores temerosos de sufrir asaltos o agresiones en el trayecto hasta los recintos. A la observación doméstica se le complica cubrir las áreas de peor reputación. El despliegue militar o policial el día de los comicios no siempre es suficiente para revertir la situación. En otras palabras, la imposibilidad del Estado para imponer su autoridad y la de la ley restringe la inclusión política de sectores más o menos amplios de la población.

## **Conclusión**

### ***Síntesis***

El capítulo ha ilustrado la influencia de las cuestiones políticas, sociológicas, jurídicas y administrativas sobre la participación latinoamericana.

Ha mostrado el papel de las primeras sobre la participación en cada elección y en la evolución entre comicios. A mayor importancia, intensidad, competencia y diversificación cualitativamente significativa de la oferta, más probabilidad de elevar la participación. Así, la presidencial atrae más que las municipales o legislativas porque distribuye el poder mayor, y la primera vuelta, con el abanico abierto de opciones, es más concurrida que la segunda, a pesar de su carácter decisivo. Las elecciones polarizadas, que presagian un realineamiento de las políticas públicas o un reacomodo sustancial de los actores, convocan más que las de política ordinaria, con pocos anticipos de virajes estatales o en el sistema partidario. Los partidos nuevos, candidatos frescos o carismáticos, movilizan mejor pues hay más probabilidades de que los electores encuentren la alternativa que calce con sus intereses, ideas o expectativas, mientras que los comicios con los actores habituales resultan menos llamativos. El calendario afecta: la participación baja si la elección intermedia (legislativa o municipal) se desarrolla poco después de la presidencial, pues el electorado siente que ya se pronunció, y aumenta a medio mandato, pues los comicios le sirven para un reposicionamiento.

Las actitudes y los valores políticos igualmente influyen. Los ciudadanos indiferentes ante la política siguen menos las campa-

ñas, se identifican menos con una organización política, sufragan menos, al igual que los muy críticos con el funcionamiento de las instituciones, escépticos y desconfiados de las motivaciones y las acciones de las autoridades. Por el contrario, la percepción favorable de los actores, las instituciones y el régimen democrático estimula la participación electoral. Prolongación natural, la convicción de que las elecciones se desarrollan imparcial y transparentemente o que el voto es relevante para fijar o modificar el destino nacional, van en el mismo sentido. Estas visiones dependen de la coyuntura y varían en plazos cortos en función del desempeño gubernamental, la situación económica, el tipo y composición del organismo electoral, etc. Empero, también se asocian con criterios sociológicos; por ejemplo, el interés por la política crece con el nivel educativo o de ingresos.

Los factores políticos e institucionales explican cambios acelerados en la participación, pero raras veces trastocan las pautas de la distribución sociodemográfica, que se guían bajo el principio de que la integración fuerte en la sociedad se traduce en una mayor participación electoral. Por edad, la participación arranca alta en los debutantes, decae pronto, remonta en los adultos y declina en los ancianos. Por sexo, invirtiendo la desfavorable situación del inicio de la transición democrática, las mujeres superan a los hombres a la hora de votar. Los electores con mayor nivel de educación e ingreso votan con más frecuencia. Lo mismo sucede con los ciudadanos, que viven en los ámbitos de decisión institucional, densa presencia de medios de comunicación, campañas partidarias y centros de votación.

Otros factores estables, lo que no implica que sean inmutables, como la cultura política nacional o regional, también influyen. Si ella valoriza la participación, convierte el voto en una escuela de pedagogía ciudadana y lo rodea de atributos cívicos, favorece la asistencia electoral; rasgos más bien pasivos, una pesada herencia autoritaria o una arraigada tradición de comicios fraudulentos, la inhibe.

La variable jurídica relevante es el carácter obligatorio del voto asociado a un régimen de sanciones. Su impacto es importante y

estructural. Se traduce en una participación una decena de puntos por encima de aquellos con formas de sufragio voluntario. Con todo, la norma actúa en contexto: la coyuntura política de la elección aumenta o disminuye la participación, aunque la regla y las penalizaciones permanezcan idénticas.

Desde el punto de vista de la administración, el elemento fundamental es la distribución de los recintos electorales. Si la ley o el organismo electoral concentran las mesas –por ejemplo, en cabeceras departamentales o municipales–, colocan barreras. Ese esquema requiere un complejo y completo sistema de transporte, con el riesgo de generar un vínculo de dependencia del elector con los partidos que brindan el servicio. La descentralización facilita el sufragio, en especial en áreas rurales y barrios periféricos, y aumenta la libertad del ciudadano.

### ***Evoluciones y perspectivas***

La participación electoral en América Latina muestra una evolución declinante desde los años inaugurales de la democracia hasta la década de 2010, aunque los datos del siglo XXI sugieren una cierta estabilización, una pendiente suave. Dos grandes causas parecen explicar el declive.

A un lado, figuran los países donde la caída ha sido fuerte, y excede la decena de puntos. Pueden ser divididos en dos categorías. En una aparecen las naciones que han atravesado crisis políticas severas que han podido incluir recortes graves de la libertad y de la competitividad, capaces de comprometer el horizonte mismo de la alternancia y orillar a la oposición a dilemas que no son propios de un régimen representativo (Nicaragua y Venezuela particularmente; Honduras, en medida menor). Para numerosos ciudadanos, votar ha perdido significado y contenido democrático: juzgan la elección una fachada sin vínculo real con la escogencia de líderes y políticas. La abstención se dispara y se lee como uno de los síntomas de sistemas que se mueven en áreas grises o que ya rebasaron líneas autoritarias.

En la segunda categoría se inscriben dos de los tres sistemas institucionales y democracias emblemáticos de América Latina: Costa

Rica y Chile. Se le añade México. Sin haber sufrido crisis de régimen ni retrocesos en el ejercicio de las libertades, padecen una desafección hacia la democracia, el Estado, los circuitos de representación que, por difusa, no es menos extendida o notoria. La abstención es señal de malestar, de interrogación sobre el rumbo a seguir en países que durante décadas tuvieron un rumbo definido, ampliamente compartido por los actores políticos y la sociedad.

Al otro lado, se alinean países que registraron pérdidas de participación cercanas al promedio, por debajo de los diez puntos. Los casos ofrecen situaciones heterogéneas y, en varios casos, oscilaciones más que caídas sostenidas. Esa línea no implica que los cambios de coyuntura fueran apacibles, pudieron ser bruscos y con sacudidas al sistema de partidos o político, como en el caso argentino. Implica un cierto desapego con el voto, algún desgaste con el mecanismo, pero no al grado de cuestionar su lugar en la democracia, y probablemente sin alejar de manera estructural a grupos importantes de la población.

El signo negativo no se aplica a todos los países. En algunos, predomina la estabilidad de los guarismos (Uruguay, Panamá, República Dominicana; incluso en Colombia, el menos participativo). Los resultados sugieren que el voto ha encontrado una posición estable en el sistema político. Por la mayoría de los casos, la baja volatilidad sugiere un asentamiento del sistema político o partidario, sometido a pocas o graves crisis, y la conformidad de la población. Uruguay representaría el caso emblemático.

Por último, algunos países mostraron en la década de 2010 un incremento de la participación. En varios de ellos, como Ecuador y Bolivia, la pauta no fue la estabilidad política. Al contrario, pasaron por fases complicadas y ambos experimentaron la llegada al poder de líderes con arrastre popular, capaces de adhesiones intensas y también de provocar resistencias enconadas. En cualquier esquema, esa ebullición social y política desemboca en el recurso fuerte al voto, en elecciones polarizadas que ponen mucho en disputa.

Ninguna de estas posiciones es inmutable pues se vincula y depende de cambios políticos, no de superficie, que forman el día

a día, sino más de fondo y que se asientan como sedimento por períodos más o menos prolongados. Tal vez el mejor ejemplo sea Venezuela. Durante décadas combinó una democracia y un sistema de partidos estables, la aprobación de la ciudadanía y sólida participación, cuyo último punto fue la presidencial de 1988. En la década siguiente todos esos indicadores se deterioraron de forma simultánea. El liderazgo de Chávez, en especial en la etapa final, cuando se desgastó y dio oportunidades a la oposición en el constante clima de polarización, incidió en el repunte de la participación. Por último, los comicios de 2018, con ausencia de la mayoría de los partidos de oposición, hundió la asistencia, por primera vez por debajo de 50%. En cada una de esas etapas, el voto se revistió de significados diferentes.

Si bien las evoluciones son poco predecibles y hay una paleta variada de casos, el sentido general de la tendencia sugiere que la magia del voto, evidente en el retorno a la democracia porque era el símbolo negado o pisoteado por los autoritarismos, ha desaparecido. Parece improbable un retorno a las tasas iniciales de participación. Los ciudadanos han establecido una relación menos idílica e idealizada con el voto. Por supuesto, en ciertas elecciones, despierta una ola de fervor, ya sea para encumbrar a un líder o para proclamar la división honda de la sociedad. Son las menos, igual que las que sirven para lo contrario, para expresar la indignación o el desdén. Entre esos extremos, predominan los matices con un polo en la ilusión y la confianza y otro en la resignación y el escepticismo. En esos sentimientos medios, de la rutina de las instituciones, de la cotidianeidad mesurada, se juegan los niveles de participación y abstención de los comicios latinoamericanos.



## II. Orientaciones, dilemas y desafíos de las reformas políticas y electorales en América Latina

---

### Introducción

El retorno a la democracia en América Latina marcó el inicio del mejoramiento progresivo de la calidad de las elecciones, tanto en sus aspectos y procedimientos técnicos como en las cuestiones medulares, vinculadas con el respeto de los principios y los valores de la democracia.

Tales logros son indisociables de las reformas políticas y electorales, que ofrecen un sello distintivo a la región, por una doble razón. Primero, este ánimo innovador contrasta con las democracias europeas o norteamericanas anglosajonas, poco proclives al cambio del ordenamiento electoral, y también con democracias más recientes. Segundo, la existencia de un ethos establece denominadores comunes en el sentido de las modificaciones.

Entre 1978-2015 se contaban alrededor de 250 reformas en los países latinoamericanos (Dosek; Freidenberg, 2016: 25). Cada año aporta un nuevo lote. En cada país, el asunto vuelve a la mesa de discusión con menor o mayor profundidad, con más o menos prisas, con carácter sistemático o disperso, pero siempre de forma periódica, en esfuerzos combinados o contrapuestos de parlamentos, partidos, organismos electorales, académicos, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación e instituciones internacionales.

Existen visiones distintas sobre las dimensiones que engloba la reforma política y la electoral. La literatura de las ciencias políticas de impronta europea y norteamericana define la electoral como la variación de la fórmula electoral, del umbral, la magnitud de las circunscripciones y el tamaño de las cámaras legislativas (Lijphart, 1995). Las concepciones en América Latina ofrecen una perspecti-

va más amplia. Incorporan aspectos como la reelección, la duración de los mandatos, la cuota de género, la selección de candidatos (Dosek, Freidenberg, 2016: 30-32) y también, sin duda, las características de los organismos electorales, las reglas de la competencia electoral, las modalidades de elección, las características de la emisión del sufragio, los procedimientos y mecanismos de organización técnica y de administración de justicia electoral. Ciertamente, algunos de los tópicos se superponen con la concepción clásica de las reformas políticas que implica el cambio de reglas del sistema político e integra cambios de tipo de régimen (presidencial o parlamentario) y de las instituciones políticas; la creación y articulación de niveles de gobierno; los mecanismos de participación y representación ciudadana (sistema de elección de autoridades y formas de democracia directa); el diseño del sistema de partidos.

El capítulo asume que ambas reformas comparten áreas grises, tienen puentes de circulación, fronteras porosas y cabalgan temas comunes, al menos en un aspecto: toda reforma electoral puede considerarse política, en tanto que la propuesta inversa no es necesariamente cierta. Se dificulta establecer una definición que trace límites claros, precisos y compartidos, tanto más que en el sentido común de los actores políticos ambos conceptos son próximos, a menudo se tratan de manera indistinta, incluso como un concepto cuasi unificado (Zovatto; Orozco, 2008). En la práctica, con frecuencia las modificaciones constitucionales y legislativas abarcan simultáneamente cuestiones políticas y electorales.

En general, estas reformas han contribuido a elevar los estándares de la jornada electoral y mejorar las condiciones de campaña (a veces, las consecuencias se alejaron del objetivo declarado, lo que recuerda que los "efectos perversos" son un riesgo inherente a cualquier acción transformadora por la interacción de los actores. Boudon, 1979: 17-58). Por lo tanto, aquí, el concepto "reforma" posee la acepción neutra de cambio, desprovista en sí misma y de manera automática de la valoración positiva que le otorga el lenguaje cotidiano. Pese a los logros, no han ganado, siempre o en niveles altos, la confianza ciudadana y persiste una brecha entre las positivas evaluaciones de las misiones internacionales y de los expertos con la desencantada percepción ciudadana.

Esos bemoles plantean las interrogantes fundamentales para las reformas. ¿Cómo lograr la confianza en las reglas, instituciones y los actores de los procesos electorales, en sociedades desconfiadas, a veces polarizadas?, ¿cómo construir reglas equitativas, nombrar árbitros imparciales, garantizar procedimientos aceptados y generar condiciones idóneas para que la atención se centre en el desempeño de los jugadores?, ¿cómo asegurar que las elecciones sean el momento privilegiado de construcción y de pertenencia a la comunidad de ciudadanos y de fortalecimiento democrático?, ¿cómo garantizar que las innovaciones electorales sean buenas prácticas, apuntalen la integridad de las elecciones y consoliden la confianza?

El capítulo explora las orientaciones, dilemas y debates sobre las reformas electorales en América Latina. Inicia con un análisis sobre la tendencia y la dinámica de tales procesos. Prosigue con un estudio de sus principales líneas: la búsqueda de una participación ampliada e incluyente; la apertura del abanico electoral; la composición, las atribuciones de los organismos electorales y las disputas en torno a cuál es la instancia competente para zanjar las controversias electorales; la equidad en la competencia y el acceso a los espacios de decisión; las paradojas de la modernización tecnológica. Cierra con una reflexión sobre las condiciones políticas que favorecen su éxito o su fracaso.

## **I. El debate y la dinámica de las reformas políticas y electorales**

### ***Los debates centrales***

Ninguna de las reformas políticas y electorales de América Latina se comprende sin referencia a las ideas dominantes en cada una de las sociedades, en una determinada coyuntura, sobre la democracia, el rol de las instituciones, de los actores, en especial de los partidos, y de la ciudadanía. Su sentido y orientación provienen de las concepciones de los promotores del cambio; por supuesto, ellas no son uniformes ni únicas, entran en alianza o conflicto con las visiones o los intereses de otros agentes que también cuentan con voz (o voto) en los debates y las decisiones.

Ciertamente, hay particularismos nacionales que explican las especificidades de las reformas, pero no es menos cierto que existe un ambiente común, clave para comprender por qué la mayoría de los cambios constitucionales y legales en materia electoral y política ha seguido patrones recurrentes en América Latina.

Los dilemas prevalecientes desde finales del siglo XX y principios del XXI giran alrededor de afianzar la democracia de corte representativo o abrirla a un modelo participativo y, en ese caso, hasta dónde y a través de cuáles mecanismos; dilucidar si las dificultades de la democracia provienen de la falta de representatividad o de la de gobernabilidad; arbitrar entre la participación exigida en el molde republicano, con un énfasis en los deberes y el compromiso, o encararla como un derecho en una concepción liberal; extender los derechos bajo una lógica universal o de discriminaciones positivas; fortalecer los partidos o restarles poder, apuntalar los existentes o generar oportunidades para los nuevos, e incluso para candidaturas individuales; reservar la última palabra de la justicia electoral a los organismos electorales o a los tribunales y salas constitucionales; ampliar las facultades de los organismos electorales para intervenir en la vida partidaria, en las campañas, con instrumentos de sanción, o acotarlas para preservar la autonomía del juego partidario; arbitrar entre la libertad y la equidad en el financiamiento de la política, el acceso a los medios, las campañas.

A pesar del carácter esquemático, esas controversias permiten comprender la variedad de dimensiones que entran en juego en las reformas, el aire de familia que poseen en la región y también que las concretas y específicas de cada país se realizan con una gama de matices que apuntan más a la combinación que a la exclusión de los términos. Su estudio puede hacerse a la luz de esos debates, presentes de manera explícita o implícita (para enfoques multinacionales: Tuesta, 1996; CAPEL, 2008; Zovatto; Orozco, 2008; IDEA, 2009; Fundación Konrad Adenauer, 2010; Organización de los Estados Americanos, 2016; Picado, 2018; Zovatto, 2018).

Del mismo modo, los dilemas indican que las reformas conciernen cada vez menos a la jornada electoral, que se cumple de ma-

nera correcta y con parámetros mínimos indispensables, y abordan más bien asuntos cada vez más complejos, de soluciones menos sencillas, con resultados menos inmediatos. Reflejan prioridades distintas más que problemas nuevos en sí mismos. En efecto, los retos se encontraban presentes desde hacía tiempo, como el financiamiento de la política, el acceso femenino a los puestos de decisión, vida interna partidaria, etc., pero durante la transición a la democracia ni se consideraba que pudiesen ser regulados. Si recién ahora se colocan en el debate público, es justo porque la inquietud sobre el domingo electoral pertenece más al pasado que al presente de las democracias latinoamericanas, más allá de retrocesos en contados casos.

### ***El estilo, la dinámica y los espacios***

En América Latina, las reformas políticas y electorales comparten rasgos en el estilo y la forma. Se distinguen por su ritmo continuo, incluso febril, del cual no se sustraen ni las constituciones. En cuatro décadas, Ecuador aprobó tres constituciones (1978, 1998, 2008), sin contar los ajustes a cada una. En general, se practica un “vanguardismo” constitucional, relativamente singular en el mundo, que no teme superponer figuras de modelos constitucionales diferentes ni extender ampliamente los derechos (Blanquer, 2001: 45), aunque los recursos y medios para cumplirlos no se desarrollen al mismo ritmo y coloquen bajo tensión a la democracia (Gutiérrez, 2015: 11-12).

Las leyes electorales se modifican en lapsos aún más cortos. La mayoría de los países registra entre 6 y 19 reformas (Freidenberg; Dosek, 2016: 36-37). Después de aprobar la Ley electoral en 1991, Bolivia la ajustó cinco veces hasta 1997 (Corte Nacional Electoral, 1997: 7-8), en 1999 promulgó el Código y en 2010, con un nuevo marco constitucional, la Ley del régimen electoral. Constituyen excepciones el proceso “gradual, con cambios incrementalistas” de las dos primeras décadas de la democracia chilena (Huneeus, 2008: 354), el “carácter evolucionista” de la reforma costarricense (Sobrado; Picado, 2009: 94) y, sobre todo, la preservación, con modificaciones menores, de la ley uruguaya de 1924. Los países reputados

por la solidez institucional se caracterizan por la limitada cantidad de reformas y el tiempo lento de la aprobación.

Esta ola va de la mano de la continua extensión de las normas. La legislación electoral se vuelve cada vez más amplia, compleja, especializada, detallista –a veces casuística–. Se añaden más que suprimen artículos. Hasta resulta banal que no se celebren dos elecciones presidenciales consecutivas con el mismo marco normativo, como en México entre 1982 y 2018 (Alcocer, 2014: 125).

Si bien se considera una buena práctica que las reformas no se den poco antes de los comicios, e incluso algunas legislaciones fijan un plazo máximo (en Ecuador un año antes de una elección, por ejemplo), en el frenesí muchas se aprueban con el calendario electoral en marcha. La improvisación de las respuestas provoca pasos en falso, costosos para la credibilidad del proceso, como en la parlamentaria salvadoreña de 2015 que estrenó el voto preferente, o la presidencial peruana de 2016, en la cual se inhabilitó un candidato y se definió el umbral para conservar la personalidad jurídica de alianzas, a partir de reglas aprobadas después de la convocatoria (Encinas, 2016: 4-5).

Tan arraigado se encuentra la costumbre del cambio de la legislación electoral que incluso Panamá ha diseñado una metodología para abordarla de forma ordenada y sistemática. Bajo la batuta del Tribunal Electoral (TE), el año siguiente a la elección, se debaten las modificaciones con los partidos, organizaciones de la sociedad civil, poderes del Estado, unos con derecho a voto, otros únicamente con voz (Brown, 2010: 34-37). El proyecto acordado se remite a consideración del Congreso. Únicamente en 2010 el proceso no concluyó de manera satisfactoria, cuando el TE retiró el proyecto al entender que los acuerdos parlamentarios lo desvirtuaban.

Habitualmente, el proceso sigue pautas menos previsibles. Responde a la necesidad de solucionar dificultades específicas de actores políticos relevantes; corregir o sancionar evidentes disfunciones de una elección reciente; desandar una reforma de efectos indeseados; replantear las dimensiones del juego político para atender la incomodidad ciudadana con los políticos; prevenir ries-

gos; incluso, a la frívola ambición de destacarse con una propuesta que suene novedosa y atractiva.

Para escapar de esos esquemas, numerosos organismos electorales asumen la iniciativa de plantear una reforma integral y ordenadora, a veces bajo la modalidad de códigos, formato que goza de un prestigio jurídico superior. El ánimo de reagrupar las disposiciones proviene de la mencionada extensión de las leyes, no exenta de contradicciones o desactualizaciones; la aprobación dispersa de normas cortas enfocadas en un aspecto específico, y complementarias de las principales; la aparición de procesos electorales vinculados con la democracia directa y el poder local, etc. La pretensión implícita de que esas normas estuviesen menos sometidos al trajín de las continuas reformas, con la estabilidad que muestran los Códigos de otros ámbitos, resultó vana. Aun los países que los aprobaron introdujeron cambios rápidamente.

Por supuesto, cuando las reformas se dan en una misma área temática, se dificulta evaluar sus efectos, que necesitarían un mínimo de tiempo para que sus impactos y resultados sean calibrados, tanto por la ciudadanía como por los políticos. La adaptación no es automática ni en el primer ejercicio. La volatilidad normativa desemboca, a veces, en un efecto paradójico: los actores se refugian en las prácticas y los códigos informales, más estables y previsibles (Pachano, 2007: 90). Además, cuando las reformas se suceden en lapsos cortos, los agentes políticos anticipan correctivos o apuestan a una cierta facilidad en revertirlas o anularlas (Sanín; Acuña; Marín, 2015: 85).

De hecho, muchas reformas no proceden por ajustes menores, sino por cambios drásticos, que no excluyen movimientos pendulares: del organismo electoral unificado al esquema dividido (Perú); de listas parlamentarias cerradas y bloqueadas a abiertas con voto preferente (Honduras); del bipartidismo centenario a una legislación que fragmenta el sistema partidario y luego a otra que lo reconcentra (Colombia); de la designación de candidatos en convenciones opacas a primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (Argentina); de campañas financiadas privadamente con cientos de

millones de dólares a la prohibición de la contratación privada de espacios en los medios de comunicación (México)...

Las reformas constitucionales o legales se debaten, negocian y deciden en los Congresos, en tanto que, en coyunturas excepcionales, componen el paquete de transformaciones de una Asamblea Constituyente.

Actor menos frecuente, pero de importancia creciente, el Poder Judicial –a través de la Corte Suprema o del Tribunal Constitucional– emite sentencias que constituyen, de hecho, reformas políticas de rango constitucional o legislativo, y de hondo calado. En Costa Rica, abrió el camino para la reelección alterna, figura que no había encontrado eco suficiente en el Congreso (Martínez-Barahona, 2010: 723-750). En Nicaragua, Honduras y Bolivia quebró el candado de la reelección o de sus límites. En El Salvador, destituyó a los magistrados electorales y fijó parámetros apartidistas para las siguientes designaciones, así como para la composición de las juntas de votación; ordenó la elección de parlamentarios con voto preferente y lista abierta en oposición a la voluntad de los partidos; fijó el plazo de dos mandatos para que un expresidente postule nuevamente (FUSADES, 2015 a: 13-41; Santamaría, 2018: 771-802). Las corrientes críticas denuncian un “gobierno de jueces”.

Un organismo electoral puede constituirse en un vector de la reforma. El Tribunal Superior Electoral de Brasil (TSE) obligó a los partidos a presentar listas de alianzas congruentes entre el nivel nacional y el estatal, a contramano de la voluntad de los políticos. La disposición rigió en los comicios de 2002 y 2006, hasta que el Congreso aprobó una norma expresamente opuesta (Power, 2016: 281).

Por último, varias reformas se han definido en consultas populares, en particular en la región andina. La vía pretende revestirlas de mayor legitimidad, más allá de los cálculos que alberguen los actores políticos. Así, los ecuatorianos se pronunciaron en 1986 sobre las candidaturas independientes, en 1997 sobre la modalidad de las listas parlamentarias –más allá de las controversias sobre el

alcance exacto de ese voto, que dio lugar a cambiantes interpretaciones– y en 2018 sobre las características de la reelección presidencial (Ardaya; Verdesoto, 2019: 23-58). En 2018, los peruanos dieron luz verde a la regulación del financiamiento político y vetaron la reelección inmediata de los parlamentarios.

Cualquiera sea el ámbito de decisión, en muchos casos, la semilla del cambio pudo ser plantada en espacios distantes, por ejemplo, en iniciativas de organizaciones de la sociedad civil, en especial las vinculadas con la observación doméstica, o de académicos, con eco en los medios de comunicación, en especial cuando se establece un diagnóstico crítico del funcionamiento del sistema político.

Otra fuente importante proviene de los informes de las misiones internacionales de observación electoral, cada vez más profesionales, sistemáticos, cubriendo una gama más amplia de campos. Son de particular importancia los reportes de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que además explora la creación de estándares de las experiencias exitosas del cambio político; del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL-IIDH), secretaría ejecutiva de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), que alienta el intercambio horizontal de experiencias y de especialistas entre organismos electorales; de la Unión Europea. Las fundaciones políticas alemanas, norteamericanas y holandesas se convierten en agentes de difusión de “buenas prácticas democráticas y electorales”, al igual que el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), que sistematiza el conocimiento comparado de las reformas y propone modelos esquemáticos en los asuntos medulares (IDEA 2008; IDEA 2015, entre otros ejemplos). Existe una tasa relativamente alta de adopción de las recomendaciones y se observa la similitud de muchas medidas inspiradas por las instancias internacionales.

El dinamismo de reformas ha generado un acervo de casos importante, amplio y rico, disponible para el examen de cualquier país, que resulta más que un enunciado hipotético. Organismos electorales, Congresos, Asambleas constituyentes o cualquier ins-

tancia que promueve cambios o tiene la facultad de decidirlos, recurren a estas experiencias para evaluar sus efectos, tanto más que predomina un sentimiento de encarar problemas comunes. En el intercambio, las instituciones y los organismos internacionales desempeñan un rol importante, aunque al final las soluciones se conjuguen con acentos nacionales y modos locales.

## **II. La búsqueda de una participación política ampliada e incluyente<sup>18</sup>**

En América Latina, una región marcada por las exclusiones estructurales y seculares, las reformas políticas y electorales han procurado ampliar la participación y superar las barreras legales y de hecho que vedaban el acceso a los procesos políticos. Algunas de ellas constituyeron el primer intento consistente y sostenido de los Estados, en la historia republicana, por alcanzar una participación de base ancha como en un eje central que convirtiera el derecho teórico al sufragio universal en una realidad concreta.

Los sistemas políticos se abrieron para incorporar a los sectores y grupos históricamente marginados de los espacios de decisión: mujeres, jóvenes, poblaciones indígenas o afrodescendientes, emigrantes, etc. Se adoptaron disposiciones jurídicas y políticas públicas para documentar a la población, una medida clave para cuestiones electorales, pero decisiva para acceder al conjunto de derechos ciudadanos. Se facilitó la inscripción en los padrones electorales, con la consecuente extensión. En 2017, se rebasaron los 400 millones de inscritos en los censos latinoamericanos, más del 90% de la población en edad de votar. En cada proceso electoral, se multiplican las campañas para promover la participación, considerada como un valor democrático.

## **III. La apertura del abanico electoral**

Las reformas han multiplicado los tipos de procesos electorales, sofisticado y diversificado los métodos de elección de autoridades y adoptado novedosos mecanismos de participación directa. En el

---

18 Para la visión amplia del punto, ver el capítulo I (400 millones), sección II (Las tendencias de la evolución de la participación política y electoral en América Latina).

retorno a la democracia, predominaban modelos sencillos. Varios países de América Latina concentraban en una jornada electoral la escogencia de presidente, parlamentarios, hasta gobernadores y alcaldes. En casos extremos, el elector marcaba únicamente la boleta presidencial y el sufragio servía de paso para elegir a los diputados y senadores, como en Bolivia y República Dominicana (Nohlen, 1994: 287-288). Hoy, las fórmulas son cada vez más complejas.

### ***Más procesos electorales***

De forma progresiva, los países latinoamericanos incorporaron nuevas elecciones con el propósito de afianzar la democracia, aumentar el poder de los ciudadanos, estrechar los vínculos de las autoridades y la ciudadanía, mejorar la representatividad, estimular la rendición de cuentas y la eficiencia de la gestión. La elección directa pareció más conforme con el ideal democrático y se consolidó en lugar de fórmulas indirectas o de designaciones, como sucedía con alcaldes, gobernadores, parlamentarios supranacionales en numerosos países; o de una elección escondida, cuando el voto para una candidatura servía también para elegir otros niveles.

La primera línea de reformas se dio en el nivel presidencial con la elección directa a cargo de los ciudadanos. La última de naturaleza indirecta fue la elección brasilera de 1985, si se dejan de lado las que ocurrieron a medio mandato, por vacancias a raíz de crisis, como en Ecuador en 1997 o Argentina en 2001. Argentina suprimió el colegio electoral tras la presidencial de 1989. Por su parte, en la Constitución de 2009, Bolivia eliminó la instancia congresal que elegía al presidente si ningún candidato obtenía la mayoría absoluta en la elección popular, un rasgo que daba al sistema un matiz parlamentario, tanto porque permitía que el primero o el segundo fueran elegidos como porque la mayoría que se conformaba presagiaba la flamante coalición de gobierno (Mayorga, 2001).

### **Brasil: la última elección indirecta de América Latina y el presidente que nunca juró**

En 1985 los militares brasileños cerraron la larga preparación para el retorno de los civiles al poder y del país a la democracia. Adoptaron las máximas precauciones, entre ellas, la elección presidencial indirecta, de segundo grado, en la cual los electores fueron los parlamentarios, que se decantaron por el veterano dirigente Tancredo Neves, una figura de la oposición civil democratizadora.

Sometido a varias operaciones, Neves falleció sin posesionarse en el cargo, que comenzó oficialmente un mes antes de su muerte. El vicepresidente José Sarney, con el cual tenía una afinidad política limitada, cumplió el primer mandato presidencial democrático.

Catorce países introdujeron la segunda vuelta en la elección del presidente; únicamente México, Honduras, Panamá, Paraguay y Venezuela conservan la mayoría simple. El propósito fue apuntalar su legitimidad gracias a la mayoría absoluta y lograr una "mayor inclusión política y mayor ampliación de la representación" (Nohlen, 2015: 134), en la medida que ese mecanismo permite que se expresen fuerzas minoritarias en la primera vuelta.

La segunda vuelta ocurrió en 61% de los casos posibles (47 / 77 elecciones), una cifra que puede considerarse reducida, en parte porque Argentina, Costa Rica, Ecuador bajaron el umbral para ganar en primera vuelta, exigiendo suplementariamente una determinada diferencia sobre el segundo. Solo en Guatemala se ha producido sin excepciones, en Bolivia y Nicaragua nunca se aplicó. Tres candidatos desistieron de competir: Alfonso Barrantes en 1985 en Perú; Carlos Menem en Argentina en 2003 a pesar de llegar primero; Johnny Araya en Costa Rica en 2014, inesperado segundo luego de liderar las encuestas, en este caso, por razones constitucionales, debió cumplirse y Luis Guillermo Solís se esforzó por evitar la desbandada del electorado (Treminio, 2016: 116). La confirmación del resultado es el caso típico: en las seis brasileñas entre 1989-2018, las cinco chilenas entre 1999-2017, las dos salvadoreñas (1994, 2014). Sin embargo, varios países presentan más de una

inversión, como Perú en cuatro de cinco oportunidades, tres de siete en Ecuador (León Febres, 1984; Abdalá Bucaram, 1996; Rafael Correa, 2006). En Uruguay se produjo en 1999, en desmedro de Tabaré Vázquez del Frente Amplio, y cumplió el objetivo táctico de sus promotores conservadores, aunque la acción solo retrasó hasta 2004 la llegada de la izquierda al gobierno.

La segunda línea de reformas dotó a la elección parlamentaria de personalidad propia. Argentina, Colombia, El Salvador, República Dominicana, Venezuela y México (para la cámara de diputados), la celebran en una fecha separada de la presidencial, lo que le da la autonomía máxima. Si Argentina, México y República Dominicana se adecúan a la legislativa de medio mandato de inspiración norteamericana, termómetro de la gestión presidencial, en El Salvador se vota con tal frecuencia (tres años) que un presidente puede lidiar con tres legislaturas, como le ocurrió a Salvador Sánchez Cerén (2014-2019). Esta tendencia no se ha generalizado por la expectativa del presidencialismo latinoamericano de incentivar una mayoría parlamentaria por el efecto de arrastre del voto presidencial sin que la premisa se alcance siempre (Barragán, 2015: 214-215).

Cuando la parlamentaria es simultánea con la presidencial, se ofrece a los ciudadanos boletas aparte para elegir a los diputados y otras autoridades, de tal manera que se preserve la autonomía de los comicios legislativos. En Guatemala, marcan cinco papeletas: presidente, diputados de distrito y de lista nacional, alcaldes, diputados centroamericanos.

La tercera línea de reformas concernió el ámbito local. Ya sea de manera simultánea con la presidencial (Honduras, Guatemala, Panamá), o en una fecha distinta, hoy los votantes eligen directamente a las autoridades locales: alcaldes y concejales en el nivel municipal, gobernadores y asambleístas en los Estados. Esta evolución modificó profundamente el rostro de la política y de la democracia en América Latina<sup>19</sup>.

19 El análisis se encuentra en el capítulo Electores latinoamericanos en elecciones locales: pistas para desarmar el caleidoscopio.

Con menor frecuencia, las reformas brindan la oportunidad de elegir a los representantes en otras corporaciones, como los Parlamentos supranacionales. Hay una papeleta para diputados del Parlamento Andino en Colombia, Venezuela, Ecuador y Perú; el Centroamericano en Guatemala y El Salvador; el Latinoamericano en Venezuela, el Parlasur en Paraguay. El balance muestra más sombras que luces por el mínimo interés. Los votos blancos y nulos llegaron al tercio en Colombia en 2014, 44.4% en Perú en 2016, 35.2% en Guatemala en 2019. Los ciudadanos tienen escasas referencias de sus representantes, que realizan campañas de bajo perfil; perciben mal la utilidad de esos Congresos, dotados de poderes limitados y funciones mal conocidas.

Bolivia se ha singularizado por elegir con voto universal a las máximas autoridades del poder Judicial, vale decir del Tribunal Supremo de Justicia; Constitucional; Agroambiental; Consejo de la Judicatura (la inusual iniciativa registra escasos antecedentes, entre ellos, el mexicano de mediados del siglo XIX, de carácter indirecto en primer grado). Se estrenó en 2011, con características especiales por la ausencia de campañas, de debates, de espacios de opinión sobre los candidatos; los magistrados fueron elegidos de listas confeccionadas por la Asamblea Legislativa (Paredes, 2012: 275-291; Lima, 2019). Tanto esa como la segunda experiencia en 2017 dejaron insatisfacción en los actores políticos e institucionales, y una mínima adhesión ciudadana. En ambos casos, más de la mitad de los votos fueron nulos y blancos, y los porcentajes de los jueces más votados resultaron escuetos. Ecuador eligió en 2019 por el mismo procedimiento a los integrantes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, enfrentando dificultades similares.

El voto ya no se reserva únicamente para conformar a los Poderes, el abanico se abrió incluso para que los ciudadanos elijan candidatos de los partidos. En una cultura caudillista de hondos raíces (Krauze, 2018; Mansilla, 1997: 137-150), el jefe partidario era a la vez el candidato presidencial "natural", en el mejor de los casos, elegido en una asamblea o convención sin sorpresas. Empero, la exigencia desde la sociedad o la ausencia del líder "natural" impulsó a los partidos a incluir elecciones internas como mecanismo de

selección de candidatos, o al menos de autoridades partidarias, con distintos grados de obligatoriedad. La dinámica empezó en Honduras en la década de 1980. Se aceleró desde la última década del siglo XX (Freidenberg, 2016: 47-50). A veces los resultados fueron alentadores y refrescaron el ambiente político, en otros, alimentaron las rivalidades internas, fracturaron a las organizaciones y acentuaron el desprestigio de los políticos (Nohlen, 1994: 276-278).

### ***Procesos electorales más complejos***

Los procesos electorales se han vuelto cada vez más complejos en el sistema de elección. Se distinguen cuatro evoluciones centrales. En el ámbito presidencial, se adopta la segunda vuelta, con distintas modalidades de umbral. En el campo parlamentario, se abandona la lista cerrada y bloqueada, reputada por asegurar cohesión y control a los niveles directivos del partido, pero considerada proclive al autoritarismo de la cúpula y distante del ciudadano. En paralelo, se extiende esquemas de distritos uninominales, cercanos al votante, en combinación o en lugar de las circunscripciones plurinominales. Por último, las elecciones generales tienden a estar precedidas de primarias que generan un ciclo electoral más extenso y complejo.

La elección presidencial de una vuelta, dominante en la transición, es hoy minoritaria (México, Honduras, Panamá, Venezuela, Paraguay). En los países donde se mantiene, numerosas voces postulan el cambio al modelo mayoritario, popularizado por la V República Francesa. La segunda vuelta se adoptó en su versión exigente (50% + 1 de los votos) o en una atenuada, con un umbral menor, a veces acompañado del requisito de una cierta distancia con respecto al segundo. El escenario habitual es la realización del balotaje (por ejemplo, sistemático en Guatemala).

El principal argumento a su favor es la legitimidad que brinda al presidente pues es elegido con más de la mitad de los votos válidos, un factor con alta resonancia por el presidencialismo de la región. Ese impulso es potente, aunque tiene un rasgo artificial y no genera automáticamente los instrumentos de la gobernabilidad, en

la medida que, cuando hay simultaneidad, los Congresos se eligen con la primera ronda, con fórmulas proporcionales (la separación de fechas acentúa la probabilidad de que el gobierno se halle en minoría). Salvo circunstancias políticas excepcionales, se produce un desfase entre el presidente mayoritario y el tamaño de su bancada, que tiende a reflejar su fortaleza –o relativa debilidad– de la primera vuelta. Esa brecha posee un potencial para abrir conflictos políticos e institucionales (Barrientos del Monte, 2004: 507-534; Barrientos del Monte, 2019).

En los comicios legislativos, la lista cerrada y bloqueada, distintiva de la transición a la democracia, retrocede. Brasil, Colombia, República Dominicana, Perú adoptaron la lista cerrada y no bloqueada en circuitos plurinominales; Panamá la tenía desde antes de la transición. El ciudadano define en la lista del partido de su preferencia (cerrada), un orden entre los candidatos (no bloqueada). En claro, tiene la posibilidad de alterar el orden de candidatos propuesto por el partido. En Colombia, desde la reforma de 2003 el votante dispone de una sola opción para escoger al senador y al representante de las listas respectivas; en Perú, de dos marcas en la lista partidaria (doble voto preferencial).

Honduras, Ecuador y El Salvador van más lejos. Gracias a lista abierta, el ciudadano elige sin restricciones candidatos de varios partidos, hasta el número de escaños en disputa. Se trata del modelo más extremo y complejo para el escrutinio en mesa. En 2015 y 2018, los electores de San Salvador dispusieron de 24 marcas para seleccionar a igual número de diputados; los de Tegucigalpa de 23 para escoger entre 230 candidatos presentados por diez partidos en 2017.

El voto preferente supone un reto difícil para los sistemas partidarios frágiles (Tuesta, 2012: 107-118). Personaliza la política, mengua el control partidario sobre los representantes, acrecienta los costos de la campaña e incentiva la búsqueda de recursos ilícitos, gatilla las rivalidades internas, como en Colombia (Botero, 2015). En los otros, si no disgrega las estructuras, incrementa el costo de las campañas y el recurso al clientelismo para generar nichos de votación, como en Honduras (Romero Ballivián, 2014: 60-62). Lo paradójico es que, a

pesar de tan amplia libertad, la proporción de parlamentarios reproduce de cerca el nivel de voto del presidente, como ilustra la votación del bipartidismo tradicional en Honduras (cuadro 1).

**CUADRO 1: COMPARACIÓN DEL VOTO PRESIDENCIAL Y DEL PORCENTAJE DE PARLAMENTARIOS DEL PARTIDO NACIONAL Y DEL PARTIDO LIBERAL, HONDURAS 2005-2017**

Elección / partido	Partido Nacional Presidente	Partido Nacional Parlamentarios	Partido Liberal Presidente	Partido Liberal Parlamentarios
2005	46.1	42.9	49.9	48.4
2009	56.5	55.4	38	34.3
2014	36.8	36.7	20.3	21
2017	42.9	47.6	14.7	20.3

La segunda característica es la implantación cada vez más común de distritos uninominales, donde los ciudadanos escogen el diputado por mayoría simple, con el objetivo de fomentar un vínculo más directo y estrecho con los representantes, con mejores perspectivas de rendición de cuentas y fiscalización política. Ningún país adoptó esta modalidad para todos los escaños parlamentarios, porque ello implicaría el cambio radical de sistema electoral, el abandono de la representación proporcional por un esquema mayoritario de tipo británico –aunque haya circunscripciones uninominales en todo el país–. La combinaron listas plurinominales cerradas y bloqueadas, lo que conserva la dinámica proporcional, a semejanza del pionero modelo alemán de “representación proporcional personalizada” (Nohlen, 1994: 200-224). El ciudadano dispone de un voto para la lista, correspondiente a una unidad territorial amplia (un departamento, una agregación de estados, por ejemplo), y otro para el distrito.

Se aplica en Venezuela (1993), donde se reforzó la variable uninominal y mayoritaria en desmedro de la proporcional (Briceño, 2013: 139-144) y en Bolivia (1997), donde hubo una evolución similar. México lo utiliza en una modalidad segmentada, vale decir sin interrelación entre el voto por lista (200 diputados) y el voto en distritos (300). Sin ser una regla sociológica, los parlamentarios uninominales suelen ser más jóvenes, con menos recorrido partidario, incluso menor experiencia política, fogueados en la cancha local o con notoriedad adquirida en esferas ajenas a la política, en tanto que

los plurinominales ofrecen un perfil de cuadro partidario más típico, como ilustran los diputados bolivianos (Romero Ballivián, 2018: 46).

Por último, la elección general es cada vez más precedida por los procesos electorales internos de los partidos. La selección democrática de candidatos se ha convertido en un requisito en numerosos países. La responsabilidad organizativa puede recaer en el propio partido, como en República Dominicana, El Salvador o México, pero con recursos ante la justicia electoral nacional. En una figura en expansión, el organismo electoral prepara las primarias, a veces para cada partido a conveniencia de éste dentro de un lapso preasignado (Panamá), o simultáneas y obligatorias, a las cuales se convoca a la militancia (Bolivia), inclusive al conjunto de la ciudadanía, meses antes de la presidencial, ya sea con carácter obligatorio (Argentina) o voluntario (Honduras, Paraguay, Uruguay).

La suma convierte a la elección en un extenso ciclo, cuya duración, entre el inicio de la campaña para las primarias y la finalización del cómputo presidencial puede abarcar un año o más. Además, puede conducir a los votantes a las urnas en un número inusitado de oportunidades, con el riesgo de desgastar el principal instrumento de la democracia. En Argentina, en 2015, ciertos ciudadanos fueron convocados hasta seis veces: para elegir candidatos locales y presidenciales en primarias separadas; gobernadores y alcaldes en primera y segunda vuelta; presidente en dos vueltas.

### ***La extensión de la democracia directa<sup>20</sup>***

De manera paralela, la democracia directa ha irrumpido con fuerza, con una incorporación en los textos constitucionales. Varios de sus instrumentos se ejercen sin mecanismos de votación; en cambio, dos sí constituyen procesos electorales: el referéndum y una variante específica de este, el revocatorio de mandato (Lissidini; Welp; Zovatto, 2014). En América Latina, en algo más de cuatro décadas desde el retorno a la democracia se han organizado casi sesenta referendos nacionales, con un pico en las décadas de 1990 y 2000, y un retroceso en la siguiente. Los asuntos sometidos a consideración ocupan un espectro amplio y variado, desde reformas

---

20 Para un análisis detallado ver el capítulo La extensión de la democracia directa en América Latina: el referéndum.

constitucionales y acuerdos de paz hasta cuestiones sectoriales específicas. Su geografía se extendió más allá de la cuna uruguaya y ganó popularidad en la zona andina, donde incluso se convirtió en un arma de fortalecimiento del poder presidencial en el inicio de la gestión de Hugo Chávez (Venezuela), Evo Morales (Bolivia), Rafael Correa y Lenin Moreno (Ecuador). Aun dejando de lado estos casos, el Poder Ejecutivo continúa siendo el principal promotor de estos ejercicios, lo que pronto enciende la polarización. Los de iniciativa popular son excepcionales.

Algunas legislaciones incorporan el referéndum revocatorio, en especial en el ámbito local. Solo tuvo aplicación intensiva en Perú. Si prosperaba, podía dar lugar a una nueva elección municipal, lo que ocurrió en aproximadamente un décimo de los casos de nivel distrital (Oficina Nacional de Procesos Electorales, 2014: 45; Tuesta, 2014). Los organismos electorales propusieron suprimir la elección adicional para desincentivar la práctica (Jurado Nacional de Elecciones, 2014: 27-29). En Ecuador perdió impulso tras ajustes que subieron las exigencias (Paéz, 2013: 465-469) y hubo años de paréntesis hasta su reutilización en 2018. En Colombia, hubo 130 iniciativas, de las cuales 25% llegaron a votación, pero ninguna revocó a las autoridades (Coronel, 2019: 64-67). en Argentina solo en municipios demográficamente pequeños; en Bolivia, la legislación colocó un cerrojo con requisitos casi imposibles de cumplir, al combinar un porcentaje alto de firmas y una metodología de distribución territorial.

De manera más relevante, en contextos polarizados, con trayectorias jurídicas y políticas sinuosas, el revocatorio ha sido utilizado en el nivel presidencial en Venezuela en 2004 (Márquez, 2014: 81-140) y en Bolivia en 2008. En ambos casos la victoria del mandatario reforzó su legitimidad y desató una crisis en la oposición.

#### **IV. Los debates sobre la composición, el modelo y las atribuciones de los organismos electorales**

A nivel mundial, América Latina realizó un aporte significativo a la organización de elecciones con el organismo electoral perma-

nente, centralizado, especializado y autónomo, figura que inició Uruguay en la década de 1920 (Jaramillo, 2007: 372). Esa institución reemplazó al Poder Ejecutivo como administrador de los comicios y también asumió la jurisdicción electoral.

A lo largo del siglo XX, el modelo se expandió y alcanzó una posición dominante en la transición democrática. En esos primeros años, los que habían sido concebidos como órganos temporales –de funcionamiento únicamente para el período electoral– se volvieron permanentes, al menos en el nivel nacional.

Hoy, estos organismos se encuentran en la vanguardia de la institucionalización y modernización del Estado en América Latina, en gran medida porque las elecciones son el momento crucial de la política y los países conocen el elevado costo de un fiasco o una crisis electoral. Han aprovechado el flujo de recursos que reciben en cada proceso para actuar de manera innovadora y dinámica; el minucioso y espontáneo control social que se ejerce sobre ellos fortalece medidas de transparencia; la calidad de sus mandos directivos, muchas veces provenientes de sectores destacados de la sociedad, y la profesionalización de sus planteles administrativos, elevan los estándares de rendimiento. En muchos países gozan de credibilidad, prestigio y confianza ciudadana. Las sucesivas reformas les han extendido las competencias sin agotar el debate sobre su composición; la concentración o separación de funciones; y la atribución de la última palabra en asuntos electorales.

### ***La composición e integración de los organismos electorales***

La creación de un organismo electoral autónomo requiere definir la composición del cuerpo directivo, vale decir su modo de integración. En América Latina se han desarrollado dos esquemas, y, en la práctica, se han ensayado propuestas mixtas. El primero es de carácter partidista: asegurar la imparcialidad mediante el control cruzado de los actores políticos, al reservar las magistraturas para los partidos con mayor votación y asumir que las autoridades electorales tienen un mandato más o menos explícito como delegados de sus organizaciones. El segundo, parte del principio contrario:

colocar al árbitro encima o al margen de los jugadores, con una composición apartidista.

El primero dominó en la transición, como ejemplificó el Tribunal Nacional de Elecciones (TNE) de Honduras o el Tribunal Supremo Electoral (TSE) de Ecuador, con siete magistrados de las fuerzas más importantes; el único que queda normativamente con esa composición es el Consejo Nacional Electoral (CNE) de Colombia. Varios de esos tribunales demostraron capacidad para conducir procesos técnicamente solventes o resolver elecciones reñidas y polarizadas, como la presidencial salvadoreña del 2014, dirimida con el margen más estrecho de las presidenciales del siglo XXI (0,2%). Sin embargo, el desempeño de muchos otros tuvo cuestionamientos que afectaron la legitimidad del sistema político. Por ejemplo, la extrema partidización de la Junta Central Electoral de Paraguay provocó el caos en la municipal de 1991 (Arditi, 1992: 53-54). Más allá, casi no hay crisis electoral que no haya tenido entre sus ingredientes clave la sospecha o directamente la conducta parcializada de la autoridad electoral.

El modelo partidista recula frente al segundo (Orozco, 2010: 18), a menudo después malas experiencias y una crisis de magnitud. En México, tras la cuestionada presidencial de 1988, se consensó la "integración ciudadana" del Instituto Federal Electoral (IFE) y la definición electoral jurisdiccional en un tribunal autónomo y no en el ámbito partidario del Congreso (Woldenberg, 2002). En Bolivia, la conformación de la CNE desligada de los partidos fue posible tras la elección de 1989, en la cual se manipularon resultados para modificar la composición del Congreso. Un pacto entre el oficialismo y la oposición en 1991 rediseñó de manera concertada las reglas del juego (Mayorga, 1993: 51) y "satisfizo las expectativas de la ciudadanía y la opinión pública" (Chávez; Paredes; Velasco; Peralta; Alvarado; Aguilera; Orihuela, 2007: 545). Tras la complicada elección hondureña de 2017, la sociedad civil se movilizó para plantear distintos esquemas para un objetivo común: "una administración y justicia electoral despartidizadas" (Asociación para una Sociedad más Justa, 2018: 28-30). En una vía distinta, en 2014 la Sala de lo constitucional de El Salvador obligó

al Parlamento a prescindir de la integración partidista del TSE (FUSADES, 2015: 62-70).

De manera corriente, se estableció el requisito de dos tercios de votos del Parlamento para el nombramiento de las autoridades electorales. A veces, para limitar el riesgo de designaciones partidarias, se acotó el poder del Congreso con el establecimiento de filtros y la intervención de instancias que elaboran ternas sobre las cuales los parlamentarios escogen (universidades en Guatemala; Suprema Corte de Justicia de la Nación en México para magistrados del TEP-JF). En un paso suplementario, algunos países retiran a las instancias explícitamente políticas. En Perú los magistrados del JNE son escogidos por universidades, colegios de abogados e instancias judiciales; en Costa Rica, los magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) son seleccionados por la CSJ; en México, se decidió que las autoridades de institutos locales sean seleccionadas por el Instituto Nacional Electoral (INE) en vez de por los Congresos estatales (Favela, 2014: 291-317; Loza; Méndez de Hoyos, 2016: 143-174).

Se estimó que la composición apartidista garantiza mejor la independencia e imparcialidad del organismo electoral, ofrece un trato equitativo a las organizaciones, incluidas las pequeñas, nuevas o de rápido crecimiento, y se vincula mejor con la sociedad civil. La evidencia empírica respalda tales presupuestos (Hartley; McCoy; Mustillo, 2009: 15-40). Organismos con estos rasgos alcanzan cotas altas de confianza que benefician a la democracia, como en Costa Rica. Empero, el respaldo también depende de variables que lo exceden: la opinión sobre los poderes públicos, la satisfacción y apoyo a la democracia, la evaluación de la situación política y económica (Molina; Hernández, 2014: 103-109).

El reto para los sistemas que adoptan tribunales apartidistas es la adecuación de la norma y la realidad, la letra y el espíritu de la ley. Las disposiciones jurídicas no bastan: la prohibición de que los magistrados tengan militancia o la conformación de filtros de selección y calificación en principio no partidistas, con participación de la sociedad o de universidades, resultan insuficientes si los actores políticos se resisten a alinear su comportamiento con el ideal legal.

De hecho, la selección por órganos en principio independientes puede conducir al inesperado efecto perverso de la partidización de esas instancias. Se puede respetar la letra de la ley e ignorar su espíritu, y el bemol acentúa la desconfianza en la opinión pública, pues instala la sospecha del engaño.

El incumplimiento se vincula con tres situaciones: en vez de buscar personalidades independientes, los partidos se reparten cuotas y así superan el umbral en el Poder Legislativo; las organizaciones tradicionales se ligan para privar de espacios a las nuevas; el dominio del oficialismo es tal que, en el mejor de los casos, concede un estrapontín a la oposición. Esos casos, en especial el último, derivan en organismos con baja confianza social, con repercusiones sobre toda la cadena del proceso electoral.

En Venezuela, la tirante selección de los rectores del Consejo Nacional Electoral (CNE) entre la mayoría chavista y la oposición condujo a que los niveles de aprobación social del CNE se distribyeran de manera polarizada entre partidarios y adversarios del oficialismo (Proyecto Integridad electoral Venezuela, 2014). Con efectos más graves, la desconfianza desembocó en la decisión de las principales fuerzas opositoras de abstenerse de competir en la presidencial de 2018.

### ***La arquitectura institucional de los organismos electorales***

Cuando América Latina volvió a la democracia, privilegió organismos electorales unificados, es decir, encargados de las tareas técnicas, administrativas y logísticas de la elección, y de la responsabilidad jurisdiccional. La impresión de la sencillez de la labor hizo que varios de estos fuesen concebidos como temporales, de funcionamiento únicamente en tiempo de elecciones.

América Central conserva este esquema, cuya referencia fue el TSE de Costa Rica, que sucedió a un órgano independiente, entre los pioneros en el mundo por su apartidismo (Lehoucq, 2013: 12), y que después de la guerra civil de 1949 organizó sucesivas elecciones reputadas por su transparencia. En América del Sur es utilizado en Bolivia y Uruguay, así como en Brasil y Paraguay, donde las

instituciones poseen características jurisdiccionales afirmadas por su pertenencia a la Rama Judicial, y a la vez se encargan del componente técnico y administrativo de la elección.

El esquema dividido separa las tareas administrativas de las labores jurisdiccionales. Aunque su origen se remonta casi en simultáneo al unificado, pues en 1925 Chile diferenció entre el Servicio Electoral (Serval), adscrito al Poder Ejecutivo, y el Tribunal Calificador de Elecciones (TRICEL), su difusión data de fines del siglo XX, por el impulso de México. Este país encargó la organización administrativa al IFE, convertido luego en INE; la aplicación de la justicia recayó en el Tribunal de lo Contencioso Electoral (1986), convertido en Tribunal Federal Electoral (1990) y en TEPJF en 1996 (Andrade, 2002: 601-642; Galván, 2006: 103). Al modelo se añadió la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE). Su fuerza de irradiación provino de la mezcla del peso demográfico, poderío institucional y económico de los organismos, predisposición de cooperación internacional, y vigorosa reflexión interna y externa sobre las virtudes, las fortalezas y las limitaciones de esta arquitectura.

Los cambios en el siglo XXI apuntan hacia la separación funcional de las entidades, justificada por la extensión de las garantías, los procedimientos, los mecanismos de resolución de controversias en el marco del Estado de derecho; y la especialización del área electoral como una rama con distintivos propios en el derecho. En Ecuador funcionan el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE); en República Dominicana, la Junta Central Electoral (JCE) y el Tribunal Superior Electoral (TSE); Honduras conformó el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal de Justicia Electoral (TJE); Venezuela yuxtapone el CNE y una sala especializada en los asuntos electorales en el Poder Judicial. Ellos se suman al modelo tripartito de Perú (1993), con el jurisdiccional JNE, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). En el mismo lapso, ningún país ha fusionado los organismos electorales.

Ambos modelos tienen ventajas prácticas y teóricas, así como complejidades y riesgos. El cuestionamiento a los organismos uni-

ficados es la concentración de poder al acumular la organización del proceso y la emisión de sentencias sobre esas etapas sin recurso ante otra instancia. En claro, cómo aseguran una eficaz doble instancia y evitan ser a la vez “juez y parte”<sup>21</sup>. Sin constituir un contraargumento conceptual, la práctica moderada y apegada a derecho de organismos como los de Costa Rica, Uruguay o Panamá, reconocida internacionalmente por su integridad (Electoral Integrity Project, 2015: 8) ha evitado que la discusión se planté en la agenda pública.

El modelo dividido genera prevenciones del lado de la práctica: evitar áreas grises o superposiciones en la delimitación funcional de ambos organismos, que provoquen crisis de legitimidad social y de afianzamiento de la autoridad institucional. En Perú hubo recurrentes choques entre los tres componentes del sistema (Távora, 2016: 251-252). En Colombia esa complejidad es fuente de “conflictos de competencia entre la Registraduría y el CNE, dificultades y trabas” (Reyes, 2005: 91), agravada por la intervención del Consejo de Estado, una instancia administrativa, en el contencioso electoral. En México, a pesar de la notable discreción de los dos organismos para evitar ventilar sus controversias en la plaza, hay tensiones latentes, a veces por asuntos menores (Larrañaga, 2009: 85-106). La frecuencia de las revocatorias de las decisiones del órgano administrativo lleva a los actores a dudar de la capacidad o de la idoneidad del uno o del otro, o a juzgar que, “en vez de abonar a la certeza, se convierte en fuente de inestabilidad del sistema electoral” (Carpizo, 2009: XV).

### ***La extensión de las competencias y el debate sobre la apropiación de la última palabra electoral***

Cualesquiera que sean los formatos de composición o de organización, las reformas apuntan al fortalecimiento de organismos electorales permanentes, autónomos y especializados, a veces dotados de los atributos de un auténtico Poder del Estado, un sello constitucional propio de América Latina. Costa Rica, Venezuela, Nicaragua y Ecuador los reconocen como el cuarto Poder del Estado.

21 Para detalles sobre este punto y, en general sobre la arquitectura electoral institucional, capítulo La progresiva y difícil extensión de la justicia electoral en América Latina.

Independientemente del rango constitucional que ostenten, reciben cada vez más amplias misiones, competencias, recursos y personal para ocuparse de todas las fases del proceso electoral, mucho más allá del perímetro con el cual se fundaron (Jaramillo, 2007: 372-373). En México, la transformación del IFE en INE en 2014 implicó una nacionalización de las tareas y fue de la mano de 74 nuevas atribuciones, añadidas a la cincuentena de la reforma de 2007 (Astudillo, 2014: 3-37). Apartando la proclividad de la legislación electoral mexicana a un detallismo que podría tornarse “pe- ligroso” (Fundación Internacional para Sistemas Electorales, 2009: 92), la observación vale para numerosos países.

Esta evolución constituye un reconocimiento implícito a la solidez institucional y al crédito en la opinión pública; la competencia y profesionalización del personal; la capacidad de innovación técnica. Empero, las nuevas reglas y funciones despiertan expectativas en la sociedad que acercan a los organismos electorales a la cornisa. En efecto, la sobrecarga puede provocar descuidos en áreas críticas o erosionar la confianza si no responde a las extensas obligaciones.

A las labores tradicionales, suman la intervención en la vida partidaria. Entre otras funciones, otorgan y cancelan personalidades jurídicas, resuelven disputas entre fracciones o entre militantes y dirigentes, supervisan elecciones internas o directamente organizan las primarias (una tendencia en el Cono sur). En las campañas controlan los gastos, sancionan las infracciones a los límites o las prohibiciones de gasto, dirimen las acusaciones entre candidatos por campañas “negativas”, registran a las encuestadoras que publican datos y las tarifas publicitarias de los medios de comunicación, verifican la difusión de publicidad política en los medios o la difunden donde se prohíbe la contratación privada de propaganda electoral, organizan los debates presidenciales, difunden las hojas de vida de los candidatos y los excluyen de la carrera en caso de perjurio (como el JNE en Perú), etc.

Otras reformas añaden la responsabilidad del manejo del Registro civil y de Identificación, de tal manera que se cubre la cadena completa: la inscripción del nacimiento, la tarjeta de identidad, la inclusión en el censo electoral, la depuración por fallecimiento,

como en Paraguay, Bolivia, Costa Rica, Panamá, República Dominicana, a menudo con ganancia de eficiencia y seguridad. El control del Registro civil ofrece asimismo la posibilidad de una cobertura territorial densa. La tendencia no es unívoca, pues en el triángulo norte centroamericano se ha desprendido el registro de identificación del organismo electoral.

La asignación de responsabilidades en educación democrática, que exceden la pedagogía de los aspectos de la jornada electoral, es evidente y apunta al objetivo ambicioso de convertir al elector en un ciudadano pleno y afianzar las bases de la ciudadanía consciente, que no preexiste a la democracia ni llega automáticamente con el régimen. Parte del principio que el ciudadano se forja y se educa en el día a día con el ejercicio de los derechos y de las obligaciones, en el ritual de elecciones periódicas, libres y justas, en la práctica de valores fomentados desde la infancia y en los distintos ámbitos de socialización. Para alcanzar esa meta, se constituyen áreas de capacitación, información, formación, difusión, investigación, con o sin la modalidad de Institutos dotados de cierta autonomía, y con presupuestos consistentes. Tal extensión refleja un cambio de sensibilidad: pese a su importancia, una elección técnicamente correcta no es suficiente para enraizar hondamente la democracia.

En el campo jurisdiccional, la ampliación de competencias y el ánimo de los organismos de asumir un papel vanguardista en la defensa de los derechos políticos han transformado al juez electoral "legalista, protocolario, reservado y de bajo perfil público" en uno proactivo, con un perfil elevado (Brenes, 2013: 305). En el debate entre la aproximación "legalista" y la "garantista", la ventaja la lleva la última, impulsada por la concepción que el derecho se funda en principios que pueden y deben ser interpretados de forma progresiva (Nieto, 2005; Bustillo, 2017: 97-122).

Si bien numerosas reformas confortaron a los organismos al atribuirles la definición privativa de los asuntos administrativos y jurisdiccionales electorales, las mismas legislaciones abrieron resquicios para que en asuntos de derechos constitucionales o funda-

mentales se apele ante la Corte Suprema de Justicia, la Sala o Tribunal Constitucional. La discusión, ayer inexistente, cobra relevancia por la creación o el afianzamiento de esos tribunales.

La disputa por la apropiación de la última palabra electoral se convierte en un asunto político velado y álgido de las reformas y en el origen de una tensión institucional latente en permanencia. La frontera entre asuntos electorales y constitucionales se vuelve una delgada línea y fijarla abre conflictos, pues el presupuesto de que los límites definidos por la Constitución o las leyes son objetivos y evidentes para los jueces, y por lo tanto excluyen la interpretación, es frágil (Troper, 2013: 45).

Por un lado, el organismo está dispuesto a defender el campo “electoral”, asumido más allá de la emisión del voto, y la especificidad de una materia que requiere decisiones prontas y que precluyan las etapas del proceso, consciente que su singularidad rompe el principio de universalidad jurisdiccional del Poder Judicial (Sobrado, 2006: 127-129). Por otro lado, la instancia judicial está dispuesta a determinar lo “constitucional”, afirmar su territorio y proclamar la primacía de los derechos. Hasta en Costa Rica, donde prevaleció una “paz jurisprudencial” hasta los primeros años del siglo XXI a partir de las soluciones “parciales” halladas por las instituciones (Sobrado, 2006: 146), los cambios de criterios o de composición institucional confirmaron la precariedad del consenso tácito entre el TSE y la Sala Constitucional de la CSJ (Cambroner; Mora, 2015: 153; Ovaes, 2020: 157-179).

Cuando la decisión final no recae en el organismo electoral, se plantea el debate sobre la especialización de la instancia judicial en materia electoral, y los plazos de la sentencia. En Colombia, la Sala Quinta del Consejo de Estado resuelve acciones de nulidad contra las elecciones pues considera administrativas todas las decisiones de los organismos electorales. El tratamiento de la materia electoral no ha ido exento de controversias doctrinales y prácticas, en particular por el plazo de los pronunciamientos (Yepes, 2017: 523-558). En 2018, a menos de un semestre de concluir la legislatura, al partido MIRA se le reconocieron tres senadores que había ganado en los comicios de 2014.

Adicionalmente, en ciertos países, con prescindencia del rango legal del organismo electoral, sus resoluciones se impugnan con facilidad ante la justicia ordinaria. En Guatemala, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) se ha convertido en la práctica en una primera instancia pues el poder judicial acoge amparos y apelaciones, provocando el malestar del TSE que concibe sus resoluciones como “definitivas y no susceptibles de impugnación, dada la supremacía, independencia y no supeditación a organismo alguno del Estado, que le confirió el Constituyente” (Villagrán, 2014: 21). En Colombia, el escenario presenta similitudes por la extensión de las acciones de tutela.

### ***El alcance limitado de las reformas en el nivel subnacional***

La mayoría de las evoluciones descritas se aplican a los organismos electorales de nivel nacional. En cambio, la situación subnacional es heterogénea. Abarca desde órganos con parcelas extensas de autonomía, entendida en un sentido más político-institucional que legal, vale decir con capacidad para adoptar medidas para definir su propia organización o intervenir en el campo administrativo y jurisdiccional electoral por iniciativa propia, hasta instancias con un mínimo funcionamiento temporal.

Su importancia depende del entrecruzamiento de tres variables: las normativas (en especial las competencias y facultades legales); las condiciones materiales (la infraestructura, el equipamiento y el personal); las prácticas institucionales (como el ejercicio real de las competencias, que puede ir más allá o quedar por debajo de los marcos jurídicos, los modos de relacionamiento con el nivel central, las vinculaciones con las organizaciones políticas, etc.).

Tres situaciones se esbozan. La primera implica una autonomía completa, porque los organismos subnacionales poseen atribuciones amplias, condiciones materiales para cumplirlas y las prácticas respetan esos ámbitos. La autonomía alcanza su grado máximo, incluso en forma de independencia, cuando hay una mínima vinculación con el nivel nacional, lo que solo ocurre en países federales. Es el caso de Argentina, y lo fue el de México hasta 2014. Hasta ese momento, los institutos electorales locales se manejaban con independencia; ese rasgo se contrajo al pasar a girar en la órbita del

Instituto Nacional Electoral, hasta entonces denominado Instituto Federal Electoral (el cambio de nombre constituyó toda una declaración de principios de la reforma).

En la segunda, los órganos electorales cuentan con una autonomía extensa. Poseen competencias variadas, de orden administrativo como jurisdiccional, se apoyan en una infraestructura y un personal permanentes y, en la práctica, han ganado su espacio y reconocimiento institucional. Están insertos en una estructura nacional, bajo el mando de un órgano superior. Por sus características, son piezas indispensables para organizar las elecciones nacionales. A esta categoría pertenecen los mencionados institutos locales mexicanos en la versión definida en 2014, los tribunales locales bolivianos, brasileros o paraguayos.

En la tercera categoría, el margen de autonomía es reducido, incluso mínimo. La ley prevé responsabilidades escuetas, sobre todo de índole logística y casi nunca jurisdiccionales, para los organismos locales, que carecen de espacios o de personal permanentes. Su misma precariedad ha generado que la instancia nacional, que sí posee los elementos señalados, tienda a prescindir aún más de los niveles locales, percibidos como eslabones demasiado vulnerables. En los hechos, se achican sus funciones. Es la evolución centroamericana, un área donde incluso algunos tribunales no cuentan ni siquiera con los niveles locales, o la realidad haitiana.

Por lo tanto, a diferencia de la potente dinámica de reformas en la escala nacional, en el ámbito local, los cambios han sido menores y muchos marcos jurídicos permanecen con variaciones mínimas con respecto a los legados por la transición en la tercera ola democrática. La observación es particularmente válida para América Central, donde la tónica son los órganos temporales, que se activan solo meses, incluso solo semanas antes de la jornada de votación; continúan con composiciones partidarias eliminadas a nivel nacional; carecen de infraestructura, así como de personal permanente y especializado.

Es una señal inequívoca de la mirada de los actores políticos e institucionales sobre el rol secundario que atribuyen a muchas de las instancias locales. Las reformas se han producido sobre todo en

los países donde los órganos tienen un carácter permanente, por lo tanto, con incidencia relevante sobre el desarrollo de los procesos electorales y también con actividad importante fuera de ellos.

Al igual que para los organismos nacionales, el sentido de las reformas va hacia composiciones que resten influencia a los partidos, en especial en el nombramiento de las autoridades, y a la adaptación de las estructuras a los recientes esquemas divididos. En cambio, a diferencia de lo que sucede en el ámbito nacional, y en dirección contraria a los procesos de descentralización, no se observa necesariamente un reforzamiento de las competencias sustantiva de los órganos locales. Tal vez la explicación para esta divergencia sea fruto de las reformas que privilegiaron a los órganos nacionales, volviéndolos cada vez más profesionales, dotándolos de más competencias y recursos, aumentando su influencia en la escena institucional. El rezago en generar una dinámica similar en el ámbito local condujo a que los órganos subnacionales quedaran relegados y fueran vistos progresivamente como menos confiables y equipados que los nacionales para enfrentar procesos electorales crecientemente complejos.

### **El compromiso cívico y el poder fáctico del empresariado en Guatemala**

Guatemala posee uno de los modos de funcionamiento de las estructuras electorales más singulares de América Latina. El diseño resulta clásico: en la cúspide de la pirámide se encuentra el Tribunal Supremo Electoral (TSE) y para las elecciones se conforman los tribunales departamentales temporales.

Allí surge la singularidad, en especial en el tribunal responsable del departamento capitalino. Sus funciones son relevantes, juegan un papel activo y exigen una dedicación a tiempo completo: se ocupan de la cadena logística y hasta del reclutamiento de los miembros de mesa. Sin embargo, los cargos son honorarios, sin remuneración, y quiénes los asumen han procedido habitualmente del mundo empresarial. Demuestran un notable compromiso cívico, no dudan en movilizar recursos y personal propios para el éxito de la tarea y, al mismo tiempo, exhiben la potencia del gremio frente a un frágil Estado...

## V. Las facetas de la equidad

Si una línea domina las reformas electorales del siglo XXI es la búsqueda de la equidad para enfrentar tres rasgos peculiares de América Latina: la desigualdad socioeconómica, de género y étnica; los vínculos entre una frágil y politizada administración pública y el mundo de los negocios, proclives a la corrupción; el presidencialismo que concentra poder y recursos en el Ejecutivo.

Las reformas en el financiamiento de la política y las campañas, cuestión clave y a la vez compleja en las democracias (Casas-Zamora; Zovatto, 2011: 17-67), se presentan como indispensables cuando el costo de las campañas aumenta de un proceso al otro; la ventaja en la obtención de fondos inclina la balanza; los escándalos sobre desvío de fondos públicos para campañas, el financiamiento ilegal de candidaturas por conglomerados empresariales y la presencia de recursos de origen criminal, golpean a numerosos países. La búsqueda de la diversidad en la representación encara la concentración de las decisiones en los grupos tradicionalmente favorecidos y acostumbrados al manejo del poder. En una vertiente próxima, se exige que los partidos se adecúen a un funcionamiento más democrático y transparente, a la par que se abren espacios de competencia al margen de las organizaciones. Por último, tras la ruptura del tabú de la reelección, resalta la necesidad de encuadrar la preeminencia del presidente que aspira conservar el cargo.

### ***Un piso mínimo de equidad en el financiamiento de la política***

En la transición, existía poca o ninguna legislación sobre el financiamiento de la política o de las campañas; en el mejor de los casos, figuraban disposiciones escuetas de esporádica e incierta aplicación. Poco señalado como un problema, la debilidad se hizo patente por dos vertientes.

Por un lado, emergieron candidatos exitosos con el impulso de fondos turbios o, cuando menos, no regulados. La aparatosidad de las campañas fue la marca en zonas dominadas por el narcotráfico. Por otro lado, el desbalance manifiesto en ciertas elecciones forzó a mirar bajo nueva luz las campañas y a procurar que la desigual

distribución de recursos en la sociedad no se trasladara de manera mecánica a la competencia política y predeterminara la victoria. Este componente fue y es el más difícil de abordar pues enfrenta la resistencia de las elites que ven como legítimo las pasarelas entre las esferas social, económica y política. Sin duda, varios candidatos se impusieron pese a la evidente inferioridad de recursos, ya sea porque eran outsiders y carecían de estructura (Fujimori en 1990 en Perú, Correa en 2006 en Ecuador) o porque enarbolaban banderas de cambio del statu quo (Morales en 2005 en Bolivia, López Obrador en México en 2018). Las excepciones no desdibujan la tendencia que a mayor dinero más probabilidades de ganar o de salir en los puestos más altos. Se añade una pendiente natural: al candidato que despunta se le abren las bolsas e ingresa en una dinámica positiva; la situación inversa conduce rápidamente a una espiral descendente.

Las reformas en el financiamiento de la política han buscado convertir la ley de la jungla existente en la transición en un juego más ordenado y equitativo. Este concepto no implica igualar a todos los contendientes, supone más bien atenuar las ventajas más notorias y acortar la distancia entre los candidatos, aumentar la autonomía del juego político y ofrecer una base mínima a candidatos nuevos o con respaldo minoritario. Se persigue el afianzamiento de la base de la democracia y del sistema de partidos mediante una competencia pareja y una vida política capaz de renovarse, en la cual las posiciones favorecidas no sean inmutables por la acumulación de privilegios; y la institucionalización de los partidos para que no se conviertan en maquinarias activas solo en tiempo electoral ni sean capturados por intereses privados que convierten el aporte de campaña en cuentas por cobrar a las arcas públicas. En una dimensión diferente y sin ser la panacea, el objetivo es limitar el ingreso de fondos ilegales, peor aún, criminales, que, por sus graves y dramáticas implicaciones, desborda el arsenal clásico de la legislación del financiamiento.

Las nuevas reglas articulan dos componentes: el encuadre del financiamiento privado y la creación del público. En efecto, la mayoría de las legislaciones prohíbe donaciones a partidos por parte

de gobiernos extranjeros, empresas concesionarias de obras o servicios públicos (a veces, empresas a secas), iglesias, fuentes anónimas cuando se excede cierto monto, evidentemente fondos ilícitos (Centro Carter, 2015). Se han fijado topes para los aportes privados y límites de gasto en la campaña. Estas regulaciones procuran atenuar el desequilibrio económico para que no afecte de manera irreversible la igualdad política, principio de base de la democracia (Przeworski, 2010: 50).

El segundo componente es la subvención estatal, existente antes de la transición en Uruguay, Costa Rica y Argentina. Ahora la prevén todos los países, con excepción de Venezuela y Bolivia, que la suprimieron, y sin aplicación práctica en Perú durante casi tres lustros (2003-2017). El aporte se entrega siempre y cuando se supere un umbral mínimo y se otorga a partir de un criterio de fuerza electoral, medido por el apoyo en la presidencial (Guatemala) o en la legislativa (Perú, México). Este principio puede ser atenuado por una fracción distribuida de manera idéntica a todas las fuerzas incluyendo las nuevas y las candidaturas independientes (por ejemplo, en México, 70%-30%), o asegurando una porción básica a las menos votadas (Honduras). Destinado principalmente para las campañas, abarca cada vez más el funcionamiento ordinario de los partidos, con montos menores.

Aunque sin un vínculo de naturaleza lógica o conceptual, la dinámica política hizo que la contribución pública fuera en muchas oportunidades la contraparte del establecimiento o el reforzamiento de las rendiciones de cuentas partidarias del conjunto del financiamiento estatal y privado, controladas por el organismo electoral, sujetas a sanciones en caso de infracciones. En un modelo sin equivalentes, México ha establecido la rendición de cuentas informatizada, prácticamente en tiempo real, de todas las candidaturas, la fiscalización en plazos breves y sanciones que incluyen la pérdida de la elección en caso de rebase del gasto autorizado (UNIORE, 2018: 77-81; Natarén; Chacón; Morales; Jiménez, 2014).

El camino recorrido ha sido arduo en América Latina, y más lento aún en la región mesoamericana, probablemente por la combinación de sólidos poderes fácticos y un Estado débil. La sociedad

observa críticamente que se destinen fondos del Estado a partidos que figuran en los peores lugares de la estima de la opinión pública. Paradójicamente, se paga el costo de imagen, aunque los montos constituyen a veces un componente secundario de las campañas, lo que les resta eficacia, peor cuando el desembolso demora años (Colombia, Honduras).

Las regulaciones se topan con difíciles controles efectivos, frágil supervisión de los aportes privados y sanciones flojas. Las cuentas reportadas cuadran con el marco normativo, no siempre reflejan la realidad como han demostrado asociaciones de la sociedad civil que dan seguimiento a estos temas (IDEA, 2015: 166). La continua modificación normativa prueba la insatisfacción con los resultados, rebasados por escándalos, manejos oscuros en las contabilidades partidarias, engaños a los topes, vulneración de los principios por los resquicios y zonas grises de las leyes.

A veces, la complicación radica en los textos, a los cuales les cuesta transformar ideas sensatas y *a priori* razonables en medidas efectivas que garanticen la equidad de recursos en la campaña (Ferreira, 2012: 175-190), alcanzar una definición precisa y detallada de los asuntos prácticos (Ulloa, 2012: 191-233) o plantear enfoques realistas y metas cumplibles. Propósitos ambiciosos, pero de difícil cumplimiento, desacreditan la norma, generan frustración colectiva, anomia y, sin duda, favorecen la pervivencia de los modos informales de actuar. Normas imprecisas ofrecen escasas certezas a los actores y se prestan a la aplicación arbitraria.

En otras ocasiones, los problemas surgen del lado de las instituciones encargadas de supervisar el financiamiento de la política y de aplicar las sanciones. A muchas les falta el personal, la tecnología, el tiempo, las condiciones logísticas suficientes para cumplir su mandato. Demoran años en revisar las cuentas y carecen de mecanismos para siquiera intentar contrastar los números contables con el gasto en el terreno.

Las sanciones constituyen una pieza clave del armazón, y son amenazadas por dos riesgos contrapuestos, de iguales efectos contraproducentes: el ridículo y la desmesura (sin olvidar la aplicación

arbitraria por razones políticas). El castigo inocuo incentiva, en la cínica contabilidad de costos y beneficios, la violación de la norma. En la presidencial del 2011, el TSE de Guatemala lució impotente para detener la espiral de violaciones a las reglas del financiamiento. Impuso 369 multas, con montos que de acuerdo con la ley se escalonaban de 15 a 125 dólares (Acción Ciudadana, 2012: 93-95). La incapacidad para castigar infracciones tan visibles daña a las instituciones y procesos electorales y, en última instancia, a la democracia. En la otra punta, el castigo desmedido, por ejemplo, la cancelación de la personalidad jurídica de la organización por problemas en las cuentas de campañas disuade la aplicación por la desproporción entre faltas y penas.

### **El generoso financiamiento público a los partidos mexicanos**

La legislación para el financiamiento público de los partidos se ha popularizado a pesar de la escasa gracia que encuentra en la ciudadanía, de por sí disconforme con los políticos y los partidos. En muchos países, esos fondos son modestos –lo que plantea otra interrogante, sobre su eficacia para el fin propuesto–.

México se singulariza por abrir la bolsa con generosidad, de manera sin equivalente en la región, y probablemente en el mundo. Para la elección de 2018, la partida presupuestaria a nivel federal, para gastos ordinarios y de campaña, fue de 6573 mil millones de pesos, aproximadamente 386 millones de dólares. El monto no contempla los recursos entregados por los estados para los mismos fines (6706 mil millones de pesos, 394 millones de dólares) ni contabiliza la propaganda en medios audiovisuales, gratuita para los partidos y candidatos, tanto en medios públicos como privados. Se estima que más del 90% del financiamiento partidario es de origen público (Muruyama, 2018: 20-21).

### ***Un piso mínimo para los candidatos en las campañas y en los medios de comunicación, y el reto de las redes sociales virtuales***

La segunda faceta de las reformas procura garantizar a los partidos un piso mínimo en las campañas a través de la presencia en los medios de comunicación. Es un campo con vinculaciones

evidentes con el precedente, pues la televisión es el principal destinatario de los recursos proselitistas y un escenario central de la disputa política desde la segunda mitad del siglo XX (Sartori, 1999; IDEA, 2015: 163).

Si en la transición la campaña era sobre todo un hecho político, sujeto a escasas disposiciones normativas, progresivamente la legislación ha procurado enmarcarla y limitarla. Se la acota en la duración (como máximo 90 días, a menudo menos, y con topes diarios de pauteo); los sujetos facultados para intervenir (con restricciones crecientes a los actores exteriores a la competencia directa); las actividades permitidas y se designa a las autoridades electorales como árbitros para evaluar los contenidos en caso de quejas de los partidos.

Asimismo, las leyes se ocupan de los factores adicionales que inciden en la campaña, con una atención particular a la difusión de encuestas (plazos de publicación, exigencias de información metodológica, etc.). Si bien la evidencia de que modifiquen los comportamientos electorales es poco concluyente o de efecto secundario (Kavanagh, 1994: 164-166), la legislación latinoamericana opta por un enfoque preventivo, opuesto a la línea anglosajona de mínimas regulaciones. El movimiento regulatorio no ha ido sin tensiones o contraposiciones con la reivindicación del ejercicio de otros principios básicos de la democracia como la libertad de expresión (Instituto Nacional Electoral, 2014: 12-15).

Para garantizar la visibilidad de la propaganda de los partidos y candidatos se ha dispuesto su acceso gratuito a los medios de comunicación del Estado, la principal modalidad de subvención pública indirecta. El impacto práctico es modesto dada la baja audiencia que tienen. En la televisión y radio privadas, simultáneamente espacios fundamentales de la expresión libre y un poder fáctico en las sociedades latinoamericanas, el abordaje se presenta complejo.

Las normas procuran salir de la lógica estrictamente comercial, con la obligación de los medios de no exceder las tarifas registradas

ante los órganos electorales y de ofrecer tarifas idénticas a los candidatos. La medida más fuerte consiste en el monopolio del organismo electoral para asignar la pauta publicitaria partidaria en el tiempo reservado al Estado y la prohibición de contratación privada de propaganda electoral. Esta fórmula se ha impuesto en algunas de las democracias con mayor población y con redes de televisión poderosas: Argentina (2009); Brasil (1997), donde, por ejemplo, la estimación del valor económico del horario gratuito triplicó el gasto total declarado por las candidaturas en 2002 (Speck, 2006: 162-163); Chile, que siempre excluyó la difusión pagada de propaganda en televisión, decisión legislativa ratificada por el juez constitucional (García, 2013: 221-231); México (2007) en el marco de una reforma "profunda, ambiciosa y compleja" (Córdova, 2012: 5-25). En Ecuador, solo el Consejo Nacional Electoral (CNE) difunde propaganda partidaria en los medios masivos de comunicación, pero paga por el servicio.

Estos planteamientos despiertan el interés de actores políticos, de la sociedad civil y organismos electorales de otros países pues reducen drásticamente los costos de campaña, acotan el monto de la subvención pública directa, aunque provocan la hostilidad de los medios privados, amputados de una fuente considerable de recursos (Fundación Internacional para Sistemas Electorales, 2009: 42). Como en el financiamiento estatal, el pase gratuito no significa igualitario. La pauta se distribuye sobre todo a partir de un criterio de fuerza, atemperado en algunos casos por una franja asignada de manera pareja.

Las redes sociales virtuales irrumpieron a principios del siglo XXI (Facebook, Google, Twitter, WhatsApp, etc.) y en el mundo comenzaron a trastocar la arena política sobre todo a medida que sectores cada vez más amplios acceden al Internet y las opciones tecnológicas permiten nuevas estrategias y tácticas electorales.

En la visión optimista, se destacan sus virtudes democratizadoras. Se realza la oportunidad para cada ciudadano de dar resonancia a su opinión, incluso de interpelar directamente al poder; la diversificación de las voces en el espacio público, algunas de

ellas de sectores poco representados o minoritarios, así como de periodistas independientes; la facilitación del intercambio directo y horizontal de los candidatos con los votantes, sin intermediación de aparatos partidarios y al margen de los medios masivos de comunicación (Holtz-Bacha, 2013: 20-21). Los costos de ingreso a las redes son muy bajos. En ese sentido, ofrecen oportunidades para organizaciones nuevas, pequeñas o candidatos independientes; también son vehículos de activismo sociopolítico desde la base de la sociedad y al margen de las estructuras institucionalizadas (Margetts; John; Hale; Yasseri, 2015). Sin embargo, el armado de gigantes bases de datos para una llegada personalizada de los mensajes o una fina segmentación de los públicos es (por ahora) solo accesible a partidos con cuantiosos recursos.

En la visión crítica, se apunta que las redes sociales han sido utilizadas en numerosas campañas como propaladoras de informaciones falsas o tendenciosas, de teorías de complots, desprovistas de filtros, capaces de alcanzar pronto a millones de personas, a veces, a través de “noticias” multiplicadas mediante miles de usuarios inexistentes, manejados digitalmente (Fernández, 2018). De manera inesperada, porque potencialmente servirían para abrir infinitas ventanas de contacto, crean círculos replegados sobre sí mismos (“burbujas”), nutridos exclusivamente con versiones que consolidan su visión del mundo (Sustain, 2017: 62-67). También facilitan la expansión de discursos de odio o cargados de prejuicios, dándoles legitimidad, favoreciendo la radicalización y la polarización. Por último, se denuncia el riesgo de la manipulación de los electores a partir de la posibilidad de lograr campañas personalizadas o de la injerencia de gobiernos extranjeros.

Empero, las redes sociales sólo sirven de medio, sin prejuzgar sobre los contenidos verídicos o falsos, alineados o contrapuestos a los valores democráticos. Asimismo, la noticia inventada y maliciosa, engañosa o distorsionada, las teorías conspirativas, preceden al internet, aunque las redes aceleren la difusión y expandan su radio de alcance. De hecho, ese tipo de rumores surgen menos desde la espontaneidad de la sociedad que de círculos con una inequívoca agenda política, vinculados, de cerca o de lejos, con las

candidaturas o con factores de poder con intereses en los comicios. Por último, la tendencia a seleccionar y privilegiar noticias que confortan más que confrontan la visión del mundo propia fue descubierta desde las primeras investigaciones sobre el impacto de los medios en las elecciones (Lazarsfeld; Berelson; Gaudet, 1962). Los estudios sobre el “sesgo de confirmación”, mediante el cual los individuos privilegian los enfoques que confortan sus concepciones de partida, solo han ratificado los datos iniciales.

Se abre una incipiente y delicada reflexión sobre las redes sociales, cuyas características difieren significativamente de los medios tradicionales. La entrada reglamentaria es difícil, entre otras razones por el carácter gratuito de la red, la facilidad de acceso, la ausencia de normatividad, el uso de características individuales de Internet frente a la experiencia colectiva, regulada y nacional de la televisión (Renaud, 2014). Anunciadas o debatidas, se presentan a menudo bajo un manto polémico. Unos sospechan la sombra insidiosa de la censura o del control estatal; otros, por el contrario, las exigen con urgencia ante la demostración del uso inescrupuloso de los datos personales o la difusión de noticias falsas. En cualquier caso, prácticamente no se han aprobado reformas sobre las campañas en redes virtuales en América Latina.

Pese a ello, su uso creciente obliga a los tribunales electorales a resolver los casos con base en principios generales. En Brasil, por un lado, consideró que los mensajes de Twitter no constituían actos de precampaña, y por otro, que enlazar un portal oficial hacia una página de propaganda electoral era una infracción (Tribunal Superior Eleitoral, 2014: 373-401). En México, sancionó a un partido por mensajes de Twitter emitidos en la jornada electoral de 2015 por personajes de la farándula, aunque no pudo comprobar que la organización efectivamente orquestó la campaña (Alanís, 2017: 192-193). Al margen de las autoridades electorales, la sociedad, ya sea a través de los medios, la academia o asociaciones, también se organiza y reacciona, por ejemplo, a través de iniciativas para verificar la consistencia factual de las noticias que circulan en las redes (por ejemplo, el caso de Verificado en México en el proceso electoral 2018. Rosa, 2019: 234-258).

### ***La diversificación y la equidad en la representación***

La tercera faceta busca diversificar la representación y promover un acceso más equitativo a cargos de decisión de grupos hasta entonces marginados de los ámbitos de poder. En el retorno a la democracia, solo una mujer había sido presidenta –la vicepresidenta María Estela Martínez, tras el fallecimiento de su esposo Juan D. Perón en Argentina (1974-1976). La presencia femenina en los Congresos era marginal. En Perú, en los tres procesos electorales del período 1956-1963 hubo 3 senadoras y 16 diputadas; en la Constituyente de 1978, 2 mujeres. Igualmente, secundaria en el escenario público e institucional resultaba la presencia indígena, víctima de una desventaja estructural en las condiciones de vida y de ahondadas formas de discriminación, abiertas o veladas.

Para encarar el problema, las reformas optaron por la acción afirmativa –también denominada discriminación positiva–. La traducción práctica fueron las cuotas en las planillas de candidaturas; las circunscripciones especiales; facilidades para la conformación de partidos locales o nacionales. Las medidas supusieron distintas formas y grados de ruptura con el principio de una ciudadanía abstracta de iguales para beneficiar a ciertos segmentos o reconocer derechos colectivos para grupos con una identidad común.

Para superar la brecha de género, el mecanismo privilegiado ha sido la cuota de representación (Archenti; Tula, 2008; Bareiro; Torres, 2008). Puesta en vigencia en Argentina en 1991, se extendió con rapidez. Ha probado su eficiencia, en la medida que la legislación sea clara, precisa y con garantías de cumplimiento, o que las instituciones electorales asuman un rol proactivo con su poder reglamentario (Arias, 2012: 22-32; Gilas, 2014: 49-54; Villanueva, 2009: 195-258; Zamora, 2009: 397-447).

El avance debió sortear combates de retaguardia. En varias elecciones, mujeres prestaron sus nombres para llenar cupos de género sin intención de asumir el puesto, dejado muchas veces en manos del familiar hombre que ocupaba la suplencia, como ocurrió con las “diputadas Juanitas” en la elección legislativa mexicana de 2009 (Rodríguez; Arriaga; Ángeles, 2013: 51). También hubo listas ama-

ñadas donde nombres de mujer escondían postulantes varones, como en municipios rurales de Bolivia en la local de 1995. Esos casos sonados tendieron a provocar reajustes en la legislación para impedir esos fraudes a la ley.

Aun así, si América es el continente con más porcentaje de parlamentarias, lo es gracias al componente latino pues el ámbito anglosajón, ya sea en Norteamérica o en el Caribe, se encuentra rezagado (IDEA, Unión Interparlamentaria, Universidad de Estocolmo, 2013). De 1995 a 2018, el avance fue de 12.7% a 30.7% (Unión Interparlamentaria, 2019: 2), con una ganancia anual aproximada de 0.7 punto, que se mantiene constante en los últimos años. Por regiones, solo Escandinavia supera esos guarismos.

El promedio disimula un panorama heterogéneo. Por debajo se sitúan países con normativa floja, como Haití, donde se conjuga con el sistema parlamentario mayoritario uninominal. En Brasil, el porcentaje de parlamentarias se estanca alrededor de 10% y quienes llegan requieren acumular numerosas ventajas sociales (Araujo; Borges, 2012: 337-386); en Panamá, los partidos ignoran “el espíritu y la letra del sistema de cuotas del país –y aún sus propias reglas internas” (Jones, 2010: 286); en Colombia, la cuota se aplica solo en departamentos con más de cinco curules (Vargas; Batlle, 2019: 22-27). Uruguay adoptó la cuota una única vez, en los comicios de 2014. En la otra punta figuran los que establecieron la paridad y alternancia, como Bolivia, Costa Rica, Ecuador, México (Goyes, 2013: 74-120). La disposición corona una ampliación paulatina. México aprobó la incitación a la inclusión femenina en 1996, estableció la cuota de 30% en 2002, de 40% en 2007 y la paridad en la reforma constitucional de 2014. La cantidad de elegidas siguió la misma progresión.

**CUADRO 2: EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE DIPUTADAS Y SENADORAS FEDERALES EN MÉXICO POR DÉCADAS (1970-2010)**

	Década 1970	Década 1980	Década 1990	Década 2000	Década 2010
Diputadas	7.9%	10.9%	13.5%	24.7%	43.1%
Senadoras	11.2%	23.4%	10.9%	21.5%	40.8%

Elaboración propia con información oficial

Las cuotas atacan más las consecuencias que las causas. En su ausencia, en cargos uninominales ejecutivos, la presencia de las mujeres se reduce drásticamente, como se constata en las candidaturas para alcaldías en la mayoría de los países. Las mujeres ocupan menos del 10% de las alcaldías (PNUD, 2014: 77) o apenas lo rebasan (Chile, República Dominicana, Nicaragua en 2007. IDEA, 2008: 17). Sucede igual en las gobernaciones, el nivel entre el gobierno central y las alcaldías. México contó con cinco gobernadoras entre 1984-2014 (Gilas, 2014: 30); Bolivia, con una tras tres ejercicios electorales (2005-2015). Las reformas en este campo han sido discretas (Torres, 2012: 29).

En los otros Poderes, si bien los progresos ocurren con ritmo desigual, las mujeres alcanzan magistraturas en las Cortes Supremas, las designaciones en el Ejecutivo van más allá de las "carteras tradicionales" (Torres, 2010: 55), las designaciones diplomáticas progresan. Las victorias femeninas en la elección presidencial son minoritarias, pero ya no aisladas, y la década de 2010 ha sido la que más triunfos registra (cuatro). Ocurrieron en seis países: Nicaragua, Panamá, Costa Rica, Brasil, Argentina, Chile; y en los sudamericanos, las presidentas consiguieron la reelección. Dilma Rouseff y Cristina Fernández de forma consecutiva, Michelle Bachelet de manera alterna.

Varias medidas requirieron ser apuntaladas al constatarse burlas en la aplicación, como renunciadas colectivas de mujeres titulares para que asuman los suplentes varones o inscripciones de hombres con una variante femenina del nombre. Así se impuso la obligación que la suplencia de una mujer esté a cargo de otra mujer y se tipificó el acoso político por razón de género como una acción punible. Adicionalmente, ciertas legislaciones exigen que los partidos destinen una fracción del financiamiento público a la capacitación de la militancia y dirección femeninas (México, Costa Rica, Honduras). A veces, las leyes fueron acompañadas por iniciativas de fundaciones políticas para capacitar a las candidatas, sin distinción de partidos, en técnicas de campaña (Instituto Nacional Demócrata, NIMD, INAM, PNUD, ONU-Mujeres, 2014).

En el viraje de los siglos XX y XXI, las sociedades reivindicaron el multiculturalismo, revalorizaron la matriz indígena y afrodescendiente, conformaron espacios de autonomía y crearon mecanismos para dar visibilidad política a estas comunidades (Gabriel; López, 2005). En el estado de Oaxaca (México) la mayoría de los municipios elige mediante usos y costumbres a sus autoridades, y la jurisprudencia los ha consolidado (Ávila, 2007: 704). Panamá se decantó por una opción híbrida: las comarcas indígenas escogen mediante voto individual a candidatos que no se presentan en fórmulas partidarias. En Bolivia, las alcaldías pueden transformarse en municipios indígenas con formas propias de autogobierno.

En otro campo, están contempladas las consultas a pueblos indígenas sobre concesiones a empresas para proyectos mineros, petroleros o hidroeléctricos, con frecuencia cumplidas en ambientes tensos y de presiones. En Guatemala, las organizaron las mismas comunidades; los resultados, mayoritariamente desfavorables a los emprendimientos, no fueron considerados vinculantes por la Corte Suprema de Justicia (Mayen, 2013: 117-148).

En el ámbito nacional, se han creado circunscripciones legislativas especiales para los afrodescendientes y los indígenas. Estos distritos reflejaron el espíritu participativo de la democracia que insufló la Constitución colombiana de 1991 (Murillo; Sánchez, 1993: 105-107). Disposiciones similares se contemplan para grupos indígenas minoritarios en Venezuela; en Bolivia, la disposición existe a nivel nacional y departamental desde la Constitución de 2009. En México, su creación de hecho para los comicios de 2018 fue obra de resoluciones de los organismos electorales.

Más allá de las medidas, se fundaron los primeros partidos dirigidos por indígenas, que a su vez postularon indígenas, plantearon agendas propias y exigieron el reconocimiento de derechos. El impacto ha sido contrastado, con mejores bazas en el terreno local que en el nacional (Rice; Van Cott, 2006: 709-732). Influyeron en Ecuador, donde las movilizaciones colocaron en jaque a varios presidentes, pero no lograron convertirse en alternativa de gobierno. Fueron limitados en el Atlántico nicaragüense, aun en el ámbito

local, como ejemplifican los resultados de YATAMA. Mediocres en Guatemala, donde las condiciones para un movimiento exitoso parecían existir: densa presencia, dramáticas heridas aún vivas de la guerra civil en las regiones rurales, descontento amplio con el estado del país. Sin embargo, fracasó por la fragmentación sociopolítica del movimiento indígena, la ausencia de vínculos entre los candidatos y las organizaciones de base y un lenguaje poco adaptado (Madrid, 2012: 147-152). Exitosos en Bolivia, donde hubo desde 1978 una presencia ininterrumpida de candidaturas presidenciales indígenas, al comienzo testimoniales (Hurtado, 1986; Tapia, 1995), y una dinámica arraigada en espacios locales y rurales, en especial de tierras altas (Albó, 1999). El Movimiento Al Socialismo (MAS) de Evo Morales dio visibilidad nacional y unificó las corrientes gracias a la politización de las identidades étnicas a principios del siglo XXI (Loayza, 2011).

### ***Partidos políticos más democráticos y candidaturas extrapartidarias***

Actores clave y malqueridos del sistema político, los partidos han sido acusados de acarrear numerosas malas prácticas, poco compatibles con la equidad. Se los ha definido como espacios cerrados, manejados por cúpulas endogámicas autoritarias, opacos en sus reglas y su financiamiento. Las reformas que regulan el funcionamiento de las organizaciones se produjeron en la intersección de presiones externas desde la sociedad, de algunas reivindicaciones internas, en particular de nuevas cohortes de líderes, y, a veces, del puro cálculo táctico de dirigentes por mejorar sus posiciones. El resultado ha sido una “frondosa regulación de los partidos” (Zovatto, 2008: 175).

La mayoría de los países les otorgó reconocimiento constitucional y aprobó leyes específicas para ellos, separadas de las leyes electorales, para regular el funcionamiento interno, brindarles privilegios y prerrogativas, e imponerles deberes alrededor de la triada institucionalización, democratización interna y transparencia (Zovatto, 2008; Freidenberg; Muñoz-Pogossian, 2016). Las medidas pretendían evitar la perpetuación de los caudillismos; facilitar el

surgimiento de nuevos liderazgos, más juveniles, más femeninos, menos vinculados a las elites; propiciar la existencia de reglas para dirimir los conflictos internos que atajaran la resolución de facto por la vía de acomodados entre grupos poderosos; obligar a la rendición de cuentas en los distintos campos.

En contrapartida, se ofrecieron ventajas para los actores presentes, que, a su vez, debían apuntalar el sistema de partidos. Unas, de naturaleza económica, con la extensión del financiamiento público de la política. Otras, de orden jurídico. Se endurecieron los requisitos para el reconocimiento de la personalidad jurídica –en especial en el porcentaje de firmas para obtenerla– y se elevaron los umbrales de votación para conservar el registro, incluso hasta 5% de los votos válidos.

Ese proceso no ha ido exento de paradojas. La primera es que la legislación destinada a fortalecerlos llegó en paralelo al declive de la confianza en los partidos y ha sido insuficiente para restaurarla. La segunda es que simultáneamente se abrieron canales para la presentación de candidaturas al margen de los partidos, modalidad casi inexistente al inicio de la transición democrática, que se presentó como un mecanismo de equidad. La pérdida del monopolio de la representación supuso la autorización para agrupaciones ciudadanas más flexibles o efímeras o, directamente, para las candidaturas independientes.

La legislación tiende a concebir a las agrupaciones ciudadanas como estructuras más flexibles y menos duraderas, y las ha supuesto como instrumentos para ciudadanos motivados por la vida colectiva, pero ajenos a las organizaciones partidarias y sin carrera política. Varias de ellas han sido exitosas en el plano local. En la municipal de 2011 en Guatemala, los “comités cívicos electorales” ganaron más de un décimo de los municipios, entre ellos tres cabeceras departamentales (Asociación de Investigación y Estudios Sociales, 2012: 90). En Perú, formaciones inestables y precarias han arrinconado a los partidos en el plano regional. De manera probablemente inesperada para los impulsores de la reforma, suelen ser políticos con larga experiencia quienes más beneficio han sacado

de esas figuras, como en Colombia. Les brinda más exposición y notoriedad mediática, ventajas de financiamiento, sin impedir alianzas con partidos (Álvarez, 2019: 147-164).

También se abrieron las compuertas para las candidaturas independientes y, cada vez, en más niveles. La evolución rara vez es sencilla, como recuerda la resonancia del caso de Jorge Castañeda que llevó hasta la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) la denegación de su inscripción individual en la presidencial mexicana del 2006. A pesar de que el fallo no lo obligaba, una reforma constitucional autorizó la opción, estrenada en los comicios intermedios de 2015 (Báez; Tello, 2015: 237-264) y en la general de 2018 incluyó candidaturas presidenciales, parlamentarias federales y locales, municipales (Palma; Pinedo, 2017: 42-53). Panamá las tenía de antigua data, y las extendió a las diputaciones (2004) y a la Presidencia desde 2014 (Pérez, 2014: 72-73).

### ***El encuadre de la reelección presidencial***

La última faceta concierne la equidad en la competencia política de la nueva realidad institucional: la reelección presidencial inmediata o consecutiva, que reconfigura de manera sustancial el juego político.

América Latina se integró a la tercera ola democratizadora, con la prohibición de la reelección, en algunos casos absoluta, escaldada por su propia historia de mandatarios que llegaron al gobierno mediante una elección –o un golpe de Estado– y se prorrogaron con comicios cada vez más amañados, y para prevenir abusos asociados con la preponderancia institucionalizada del presidente (Moderne, 2001: 72). La tendencia se invirtió. Más de la mitad de los países de América del Sur reintrodujo la reelección inmediata, aunque luego Perú y Colombia la cancelaron, tras la caída de Alberto Fujimori y en 2015 respectivamente (Zovatto, 2014: 39-45). Este constante vaivén de reglas se inscribe en una tendencia larga: en el siglo XX, disposiciones constitucionales sobre la reelección fueron cambiadas 16 veces en Venezuela, 10 en Ecuador, 8 en Guatemala y Nicaragua, 7 en República Dominicana... (Treminio, 2013: 66-67).

Los argumentos a favor apelan a consideraciones teóricas vinculadas con la rendición de cuentas política, la responsabilidad acrecentada con la opción de aspirar a un nuevo mandato, la libertad para un pueblo de premiar a un presidente efectivo. El ejemplo estadounidense sirve de principal referencia. La contraargumentación esgrime más bien aspectos factuales ligados a la tentación caudillista y personalista, al desbalance en países de escasa fortaleza e independencia institucional, y de aparatos públicos o políticas estatales manejados con criterios partidistas, tanto más que todos los cambios de regla tuvieron como primer beneficiario potencial al gobernante de turno.

La reelección presidencial se distingue de manera sustancial de la del primer ministro en un régimen parlamentario, y de la voluntad de permanencia de un partido en un régimen presidencialista. Su simple ausencia en la boleta puede conducir al presidente saliente a una relativa neutralidad, porque su organización no compite (Ollanta Humala en Perú en 2016); por convicción institucional; porque su ciclo ha concluido y le es indiferente el futuro de su organización (Joaquín Balaguer en República Dominicana en 1996); por una rivalidad con el candidato. En Argentina, con frecuencia el candidato oficialista compitió con una relación fría con el mandatario: Eduardo Duhalde en 1999, alejado de Carlos Menem, a quien le cortó la pretensión reeleccionista (Cheresky; Pousadela, 2004: 23); Daniel Scioli en 2015, frente a quien Cristina Fernández se mostró ambivalente (Murillo; Rubio; Mangonnet, 2016: 12). En 2018, en Paraguay, Mario Abdo llevó la distancia al extremo de hacerla un slogan de campaña: "Cerca de la gente, Lejos de Cartes" (Rivas, 2018: 126-127). Por último, en los pequeños cálculos, un presidente con opción a reelección alterna teme que la continuidad de su partido al frente del Estado disminuya sus opciones de retorno (Smith, 2005: 162); entonces, respalda poco al portaestandarte de su organización. En un efecto inesperado, el caudillismo neutraliza la movilización estatal a favor del oficialismo.

La posibilidad de que el presidente compita cambia las condiciones del juego. Desde 1978, con la excepción de Daniel Ortega en Nicaragua en 1990, Hipólito Mejía en República Dominicana en 2004 y Mauricio Macri en Argentina en 2019, todo presidente que

buscó la reelección, la logró. El porcentaje latinoamericano de éxito, superior a 90%, rebasa el ya alto promedio internacional, de alrededor de 70% (Jones, 2004: 81). Se añaden indicios que la magnitud de la victoria es mayor que cuando el presidente no participa (Penfold; Corrales; Hernández, 2014: 548-551). En contraste, hay países que no han dado dos mandatos consecutivos al mismo partido o lo hicieron sola una vez (Guatemala, Perú; Bolivia, Ecuador descontando los paréntesis de reelección). La candidatura del presidente genera "una probabilidad significativamente más alta de elecciones inaceptables" (Hartley; McCoy; Mustillo, 2009: 34), además de enrarecer y polarizar el ambiente, propiciando comicios tensos. Las elecciones latinoamericanas con mayor cuestionamiento local e internacional compartieron como denominador común la ambición del presidente por reelegirse (particularmente las de Fujimori en 2000, Ortega en 2016, Maduro en 2018 y Morales en 2019).

Las reglas deben asumir el principio de que el poder es un monopolio natural cuyos dividendos son proporcionales a su magnitud (Przeworski, 1998: 70) y que "el principal proyecto durante el primer mandato de gobierno sería el de la reelección" (Jardim, 2014: 50). Se trata entonces de evitar que la ventaja intrínseca de la reelección se convierta en un "ventajismo" tal que complique las perspectivas mismas de la alternancia (Salamanca, 2014: 155-176).

Las reformas han avanzado con un impulso irregular. Cuando un presidente consigue la habilitación de la reelección inmediata, la prioridad no es crear un marco normativo que le regule y restrinja la campaña. La tendencia es a aprovechar el beneficio directo del trabajo y la propaganda gubernamental para el presidente y candidato a la vez, con marcadas desigualdades frente a sus rivales. Con frecuencia se dispara el gasto en publicidad en medios audiovisuales, lo que incluso puede tener implicaciones en las líneas editoriales de los medios (cf. para Brasil a fines del siglo XX-Gugliano; Jerez, 1999: 73-76).

De manera incipiente, se ensayan fórmulas para mitigar la delantera del despliegue presidencial durante la campaña. Antes de eliminar la reelección, Colombia restringió al presidente la inauguración de obras públicas, la entrega de bienes o recursos estatales,

hasta referirse a sus adversarios en su calidad de jefe de gobierno (Londoño, 2015: 14). De forma más amplia y en otro campo, el énfasis se centra en evitar que las políticas sociales, en especial las transferencias condicionadas (bonos), popularizadas en el inicio del siglo XXI por la multiplicación de ingresos fiscales, sirvan para presionar, de una u otra forma, al electorado. Ese clientelismo de patronato estatal ha demostrado ser efectivo para ganar o consolidar adhesiones duraderas, como en Honduras (Meléndez, 2019: 373-378).

El desafío se agranda –y, a menudo, se pierde– allá donde se suprimió el límite de una sola reelección inmediata. El problema excede el encuadre de la campaña gubernamental: la reelección indefinida se vincula con el deterioro de la calidad de los comicios, de la democracia, e incluso la reaparición de la violencia política. En Venezuela fue uno de los prolegómenos de la severa crisis política; en Nicaragua, constituyó uno de los caldos de cultivo para la ola de protestas y represiones que comenzaron en 2018; en Bolivia, colocó bajo intensa presión la elección de 2019, que derivó en un conflicto que se zanjó con la renuncia de Morales y la convocatoria a nuevos comicios.

### **Las idas y vueltas de la reelección presidencial en República Dominicana**

Quizá ningún país latinoamericano como República Dominicana ha tenido una relación tan compleja y cambiante con la reelección presidencial consecutiva, en un juego guiado exclusivamente por la táctica de los líderes.

Fue prohibida tras los gobiernos de Joaquín Balaguer. Con esa regla asumió el poder Hipólito Mejía (2000), que la cambió y postuló, sin éxito, en 2004. Su sucesor Leonel Fernández (2004) la aprovechó y logró la reelección en 2008. Durante su segundo mandato, quedó otra vez vetada en la Constitución y permitida solo de manera discontinua. Sin embargo, su sucesor y aliado Danilo Medina (2012) volvió al punto anterior y obtuvo un segundo mandato (2016). Exploró la opción de romper ese límite para los comicios de 2020, pero finalmente desistió.

## VI. Transparencia del proceso electoral y secreto del voto

El proceso electoral se mueve entre dos exigencias contrarias, el secreto y la transparencia. El primero constituye uno de los pilares que definieron el lugar del voto en la democracia moderna y lo convirtieron en la expresión de la conciencia individual en la definición del destino colectivo. Entre las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX se consolidó este derecho que puso fin simultáneamente al voto como un marcador de pertenencia social y como el mecanismo más sencillo de control por parte de las elites (de hecho, el secreto fue uno de los argumentos básicos de quienes, como Jeremy Bentham, defendieron la extensión del voto a las capas populares. Elster, 2013: 11). Tan arraigada está tal concepción que integra las características básicas del sufragio en las constituciones latinoamericanas, al mismo tiempo que permea en los usos y costumbres de los pueblos indígenas, al punto de convertirse en una exigencia para la toma de decisiones en la Amazonía peruana (Valenzuela; Sánchez, 2014: 40-41).

No existen controversias sobre el principio, que más bien se refuerza con medidas de orden reglamentario más que legislativo. Son moneda común la prohibición de las cámaras fotográficas en los espacios de emisión del voto, en tanto que se banaliza el uso de mamparas, se capacita a los miembros de mesa para que cuiden el voto secreto y, en algunos contextos, se despliega a las fuerzas de seguridad en las cercanías de los recintos.

Los problemas nacen de algunas prácticas que lo amenazan y vulneran. En regiones con escasa presencia estatal, a la compra de votos o el clientelismo tradicional, se suma la intimidación a los electores por parte de estructuras criminales que promocionan candidatos. Los márgenes de libertad (y de secreto para la emisión del voto) disminuyen de manera drástica.

Por otro lado, la transparencia más completa posible de todas las otras etapas del proceso electoral representa una garantía esencial para el afianzamiento local e internacional de la legitimidad de los resultados electorales. En principio, todas las tareas técnicas, ad-

ministrativas, logísticas y jurisdiccionales del organismo electoral debieran poder ser sujetas a verificación por parte de los actores políticos, desde los listados de inscritos, las características de los programas informáticos, las consideraciones de las sentencias, las estadísticas del escrutinio hasta el nivel básico de desagregación, hasta las rendiciones de cuenta de los candidatos y partidos auditadas por la entidad, etc. La apertura de la información se asocia con la calidad del proceso, la reticencia presagia complicaciones y despierta suspicacias.

La legislación latinoamericana ha progresado en garantizar los derechos de fiscalización a los partidos. También ha extendido la posibilidad de observación a los grupos domésticos, asumido como el ejercicio de una prerrogativa ciudadana. Por último, cada vez más normas facilitan la presencia de organismos internacionales especializados (Boneo; Carrillo; Valverde, 2007: 1082-1090).

Su presencia se ha vuelto común desde la última década del siglo XX y ha dejado de asociarse con contextos conflictivos o de desconfianza con los procesos electorales. Las habituales son las de organismos y fundaciones internacionales, firmantes de la Declaración de principios para la observación electoral internacional. La OEA ocupa un lugar especial, sobre todo desde la inflexión de la elección de Nicaragua en 1990, cuando adoptó un enfoque centrado en la calidad del proceso (Organización de los Estados Americanos, 2012: 4-5). Hasta 1989, la OEA había observado elecciones en 11 países, tres décadas más tarde, el número pasó a 28.

Aunque es invitada con regularidad, solo excepcionalmente la Unión Europea (UE) envía misiones. Privilegia los países donde el escenario político se aleja de los parámetros de la política ordinaria: situaciones de crisis, de tensión o de expectativas de cambio fuerte en las orientaciones públicas. De manera más esporádica, observan las fundaciones internacionales norteamericanas y europeas. Por último, con características distintas, por tratarse de misiones de instituciones pares, se despliegan delegaciones de las asociaciones de organismos electorales, agrupadas en los Protocolos de Tikal, Quito y de UNIORE, con la secretaría ejecutiva de CAPEL. La

Organización de las Naciones Unidas (ONU) ya no participa en estos ejercicios desde el final de las guerras civiles centroamericanas.

Las misiones son una figura habitual en los países andinos y centroamericanos. En ciertos casos, su función fue más allá del reporte técnico y jugó roles de índole política para encauzar el desenlace de la elección o, en coyunturas extremas, darles la estocada. El primer caso emblemático sucedió en 2000, en la segunda reelección de Fujimori, cuestionada por la misión de la OEA y, detrás de ella, por la comunidad internacional. El fiasco derivó en la rápida dimisión presidencial (Conaghan, 2001). Igualmente, en Bolivia en 2019, la recomendación de anular la elección con el cuarto triunfo al hilo de Evo Morales fue una pieza clave en su renuncia. El cono sur ha sido la región más reservada, probablemente por una combinación de legislación electoral con cambios limitados, organismos electorales de talla reducida y escasa rotación en los mandos directivos, pocas o ninguna crisis electoral nacional. Argentina, Chile y Uruguay nunca acogieron una misión de la OEA o de la UE, Brasil por primera vez en 2018. En el norte, México recibió las primeras misiones extranjeras en 1994 y, desde entonces, ha fomentado un modelo cada vez más especializado de observación y análisis de su propio proceso (con toda la peculiaridad de su sistema de administración, Estados Unidos acogió a una misión de la OEA en 2016).

En el mismo impulso, desde la última década del siglo XX se reconocieron y ampliaron los espacios para las asociaciones locales, unas especializadas en asuntos electorales y otras que los incluyen en un portafolio más grande. Las principales se agruparon en el Acuerdo de Lima (2001) y colocaron a la región en la vanguardia mundial en la materia (Lean, 2013: 142-147). El escenario nacional es heterogéneo. Algunas organizaciones se consolidaron como voces poderosas, entre ellas, la Misión de Observación Electoral de Colombia y Acción Ciudadana en Guatemala; otras perdieron relevancia o no consiguieron afianzarse; en algunos países, las plataformas mutan, como en Honduras, o recién emergen, a la luz de nuevas regulaciones, como en Argentina, que autorizó esta modalidad en la elección del 2011 (Yazbek, 2013: 411-420).

Tanto las misiones internacionales como los grupos locales desarrollan metodologías más estandarizadas; muchas veces distribuyen los observadores de acuerdo con criterios estadísticos, con el propósito de generar conteos rápidos; ofrecen informes cada vez más completos y sobre un número mayor de asuntos para dar cuenta de la calidad del proceso electoral: cobertura mediática, enfoque de género, financiamiento de campañas, etc. (Muñoz-Pogossian, 2013: 20). Simultánea y tímidamente, y tratando de salvar ciertas diferencias significativas de naturaleza, se tendieron puentes entre la observación internacional y la doméstica (Boneo; Carrillo; Valverde, 2008: 86-89).

A contramano de la evolución proclive a la transparencia, en Venezuela y Nicaragua, disposiciones o simplemente prácticas más allá de las normas, han reducido el espíritu y el alcance de la ventana ofrecida a la observación. Venezuela le cerró las puertas a la OEA desde 2006, aunque invitó a organizaciones externas de escasa independencia en un papel de acompañamiento, y complicó a la observación local con la negación de acreditaciones, cupos por organizaciones, restricciones para los pronunciamientos públicos. Nicaragua organizó la presidencial de 2016 sin misiones internacionales independientes, punto final de una evolución que incluyó invitaciones tardías, cortapisas de hecho al despliegue, confusiones deliberadas con invitados con afiliaciones políticas.

## **VII. Las reformas y las paradojas de la modernización tecnológica**

La presencia cada vez más extendida de la tecnología de la información y la comunicación en las sociedades, la difusión masiva de Internet, la familiaridad con las herramientas y los equipos informáticos, la disminución de sus costos, la sencillez del uso, han acrecentado su papel en los procesos electorales. La tecnología disponible es variada, se amplía con regularidad y cada elección lleva más lejos su utilización. Contribuye a cubrir etapas clave con mayor seguridad, agilidad y posibilidades de control; simplifica trámites y procedimientos, con márgenes menores de error; ofrece oportunidades para reforzar la transparencia; facilita y amplía el intercambio de información en plazos más cortos y la vuelve disponible para públicos extensos; puede implicar ahorros en rubros distintos, etc.

En cierto sentido, es posible ejecutar elecciones con un mínimo recurso a la tecnología. Al fin de cuentas, las elecciones son anteriores a los progresos informáticos, pero esa opción genera costos de tiempo, seguridad, eficiencia y desfasa a las entidades con respecto a una sociedad que se mueve rápido e integra las innovaciones.

Los actores políticos, en independencia de su posicionamiento ideológico, tienden a actuar con cautela frente a una inclusión rápida en el ámbito electoral de la tecnología, cuyos secretos, alcances, posibilidades y riesgos no siempre son aprehendidos con facilidad. La legislación se aviene a incorporarla con disposiciones genéricas o de forma puntual, pero a un ritmo más lento que el avance tecnológico o que la voluntad de los organismos electorales, a menudo de ánimo vanguardista y que avanzan por vía reglamentaria, al amparo de disposiciones generales. Los tiempos normativos resultan pausados, a pesar de la continua reforma de las disposiciones electorales y, a veces, una disposición legal sobre esa materia queda pronto obsoleta.

La modernización se aplica antes, durante y después de la jornada electoral. En la fase previa, se aplica en la administración de los padrones como bases computarizadas de datos, ya adoptada por doquier, y que puede incorporar elementos biométricos, como en Venezuela y Bolivia. México traza los distritos uninominales de diputados federales de acuerdo con criterios demográficos imparciales procesados con algoritmos y un cierto consenso político (Baños; Palacios, 2014: 95; Instituto Federal Electoral, 2005: 115-118). Asimismo, desarrolló una aplicación para que los candidatos independientes recaben las firmas de adhesión para su postulación (Ballados, 2018: 8-12); creó una plataforma para el seguimiento remoto de los expedientes jurisdiccionales y un sofisticado sistema para que los candidatos reporten sus ingresos y gastos de campaña casi inmediatamente después de ser ejecutados. El registro de candidatos es cada menos manual y cada vez más informático. Abundante información se halla disponible en portales, en redes sociales o es descargable en teléfonos: cursillos de capacitación a miembros de mesa, referencias sobre el recinto y la mesa de votación, estadísticas, etc. Material electoral sensible incorpora medi-

das de seguridad con respaldo tecnológico. Como en la mayoría de las entidades o empresas, los recursos informáticos sirven también para ejecutar tareas logísticas de escasa visibilidad para el público, pero, en principio, de beneficio para éste.

Para el día electoral, el debate se centra en el voto electrónico, muchas veces erigido en un símbolo de modernidad o progreso (Thompson, 2009: 10-11), a pesar de que países desarrollados mantienen la papeleta, fijan severas reglas para aceptarlo (como Alemania: Jost, 2010: 487-496), frenan o revierten su extensión, por las dudas de seguridad alegadas por activistas y actores políticos, como en Estados Unidos (Braden; Tucker, 2014).

Argentina, Ecuador, Panamá, Perú, República Dominicana, entre otros, han realizado experiencias piloto, habitualmente en consultas locales (Pozo, 2014: 86-93). Únicamente Brasil y Venezuela lo han adoptado a escala nacional para elecciones presidenciales, que constituye el grado máximo. La ruta brasilera se extendió desde 1996 hasta 2002 e incorporó, entre otros aspectos, desarrollo informático nacional, uso de las máquinas en elecciones locales, reformas a partir de las experiencias, capacitación ciudadana (IDEA, 2012: 21). Tal vez sus tres principales beneficios fueron disponer de un resultado oficial confiable y pronto –con un padrón superior a los cien millones–, la eliminación de las sospechas en el manejo de las ánforas y una incidencia positiva en la disminución de los votos nulos por la sencillez de la máquina frente al sistema previo (Nicolau, 2004). Paraguay recibió las máquinas brasileras en préstamo, efectuó ensayos entre 2001-2003 que abarcaron casi la mitad del padrón (Ramírez, 2006: 442-445), pero desistió cuando parecía encaminarse a la adopción completa de la urna electrónica. En Venezuela, convivieron la confiabilidad y sofisticación técnica con una persistente desconfianza, más debida a debilidades institucionales que problemas de programas informáticos (Cañas; Torre, 2016: 242-245). Otras legislaciones contemplan la modalidad, pero nunca la aplicaron (Bolivia para el voto en el exterior; Colombia). Probablemente el fiasco mayor se produjo en la municipal de República Dominicana en 2020, cuando se suspendió la votación a media jornada por problemas informáticos.

La votación por Internet posee una diferencia de esencia con el voto electrónico. Éste guarda la característica del ciudadano que acude al centro de votación y, por lo tanto, innova en un cuadro tradicional: se aprieta una pantalla en vez de marcar una boleta y el recuento se hace de manera automática en lugar o de forma complementaria al escrutinio de los integrantes de la mesa. El sufragio por internet implica un cambio radical, por la desaparición de todos los elementos asociados, vale decir la asistencia a un recinto, identificación personal ante la mesa, jurados, recuento de boletas delante de fiscales partidarios, etc. Frente a la ventaja de la comodidad y de una eventual extensión a formas de democracia directa subrayada para sus partidarios, los escépticos señalan los riesgos de la pérdida del secreto, de la dimensión colectiva del rito electoral y, accesoriamente, sobre las debilidades de seguridad. La incursión en ese campo es tímida. Panamá fue un pionero para la elección de residentes en el exterior desde 2014, igual que, en el plano local, el Distrito Federal de México en 2012 (Muñoz Pedraza, 2016: 191-195), que no repitió la experiencia en 2018.

Con menores debates y más facilidad de implementación, los adelantos de las telecomunicaciones sirven a los organismos electorales para acelerar la entrega de resultados rápidos, en la misma noche de la elección, en general con carácter extraoficial. Unos optan por difundir la mayor cantidad posible de actas, otros por un muestreo –además de modalidades mixtas–. Cada vez más los países consiguen informar sobre el ganador en la misma jornada, aun con cifras estrechas entre aspirantes, y ese dato se ha convertido en una exigencia de los medios, los partidos y la ciudadanía para dar por clausurada la disputa.

En contraste con esos éxitos, fallas tecnológicas, mala comunicación sobre los datos recopilados, el desfase entre las promesas de información en hora, cantidad y calidad, y la realidad, provocan el naufragio de la credibilidad de los comicios y arrastran a los organismos electorales a una situación crítica. El colapso del servicio de la empresa informática contratada en la primera vuelta de la presidencial ecuatoriana de 2006 “impidió que se completara la emisión de los resultados” (Organización de Estados Americanos,

2006 b: 18) y agravó el déficit de confianza en la entidad electoral (Recalde, 2007: 18-20). La imagen institucional se perjudicó tras los inconvenientes en la transmisión de los datos en la legislativa salvadoreña de 2015, la presidencial dominicana de 2016 y, sobre todo, la hondureña de 2017. De hecho, en este país, la gravedad de la crisis postelectoral provocó una reforma que eliminó al TSE para reemplazarlo con dos instituciones. Por su parte, la dificultad del manejo de la estrecha diferencia en la presidencial mexicana de 2006 desató una suspicacia que se extendió por más de una década (Schedler, 2009: 48-49).

Más allá del vaivén de logros y desaciertos, la fascinación por la tecnología que se supera a sí misma de manera permanente conduce a las autoridades a creerla capaz de resolver problemas o conflictos cuyo origen no es técnico, sino político o social, vinculado con una mediocre legitimidad institucional. Raras veces surte efecto paliarla con adelantos tecnológicos, incluso el resultado puede ser el opuesto (en cambio, la innovación se facilita cuando una institución goza de sólida confianza).

Los legisladores, como los organismos electorales, navegan entre escollos antagónicos, entre los riesgos del elitismo y del paternalismo: la tentación de convertir la tecnología de un medio en un fin, en una visión cuasi mágica de sus efectos, y la desconfianza que le asigna funciones secundarias, por debajo de su potencial, en nombre de prácticas heredadas.

Frente al vértigo de las nuevas tecnologías y el deseo de privilegiarlas para confirmar la modernidad de la institución, les corresponde recordar al elector menos favorecido e instruido, para quien la informática y la computadora constituyen objetos poco cotidianos por más que su difusión se acelere. Cualquiera sea la pertinencia de recurrir a ellas, se requiere conservar las estrategias clásicas, en especial en información, comunicación y capacitación alrededor de la jornada electoral. En este punto, la tecnología se convierte en un elemento adicional, de reforzamiento y complementario de los mecanismos ya utilizados, no en el sustituto.

En las antípodas, considerar que la gente no está preparada o que la cultura política del país sería incompatible con ciertas tecnologías subestima la capacidad de aprendizaje del ciudadano común, incluso de los votantes menos formados académicamente. Desperdiciaría igualmente una oportunidad para aproximarse de maneras distintas a los jóvenes, y también a los partidos, los medios, la comunidad académica o sectores organizados de la sociedad.

### **Conclusión: pistas sobre las reformas exitosas**

Las reformas políticas y electorales en los países latinoamericanos se caracterizan por la búsqueda de objetivos próximos, más allá de las especificidades de contexto, las heterogéneas situaciones de inicio, la diversidad de los mecanismos puestos en práctica, la amplitud de los logros (o de los eventuales fracasos) y ciertos retrocesos.

Se impulsaron medidas para conseguir una participación política amplia e incluyente para superar las marcas de la exclusión sociopolítica estructural. Los tipos de elecciones aumentaron, para que los ciudadanos escojan directamente a sus representantes en los distintos niveles de gobierno, tanto en los poderes ejecutivo como legislativo, así como definan alternativas en ejercicios de democracia directa. Por su parte, los organismos electorales ganan lugares cada vez más importantes en el paisaje institucional, gracias a atribuciones y responsabilidades extendidas que cubren todas las facetas del ciclo electoral, a la par que se les demanda la máxima apertura y transparencia. Su composición y estructura se revisan para disminuir el componente partidario y, desde el punto de vista de la arquitectura, se tiende a dividir sus funciones, sobre todo para dar autonomía y especializar la función jurisdiccional. La equidad en la competencia, un tema ausente en el retorno a los comicios se ha vuelto un eje transversal de cualquier reforma, pues se asocia con valores básicos de la democracia. Procura que las brechas entre los contendientes que disputan el poder, económicas o de posición institucional entre otras, no sean de tal magnitud que predeterminen la victoria o la derrota. Finalmente, la modernización tecnológica irrumpe en los procesos electorales y la legislación intenta

canalizarla, sometida a la presión contradictoria de una recurrente carrera contra el tiempo impulsada desde las autoridades electorales y las reservas de los actores políticos que temen no aprehender suficientemente el impacto de las innovaciones.

Aunque la incesante cantidad de reformas daría la impresión de una relativa sencillez para su consideración y aprobación, en realidad, la mayoría de los proyectos de reforma no concluye como artículos reformados de la Constitución, de las leyes, aún menos como nuevas leyes o Códigos. Muchos terminan en las puertas de los Parlamentos, otros se caen en los estudios de las comisiones congresales, algunos los superan, pero se hunden en la recta final. Una fracción reducida alcanza su propósito. Ciertamente, el resultado es independiente de la calidad de los textos.

Parte de la razón estriba en que la adopción de las reformas políticas –así como la designación de autoridades electorales– suele exigir una mayoría parlamentaria calificada, que ronda los dos tercios, o plazos específicos para adoptarse. Privilegios y restricciones que comparten con escasas reglas de la vida colectiva. Esa distinción subraya que los cambios deberían superar una mayoría circunstancial de turno para requerir que todos, o al menos los principales jugadores, estén de acuerdo, que oficialismo y oposición se avengan a consensuar los marcos de la competencia. La obtención de la mayoría legislativa excede un asunto aritmético, es un principio político.

Si bien no existen fórmulas para asegurar el éxito de una reforma, se presentan de manera recurrente algunos elementos de base. Resulta fundamental la imparcialidad política, vale decir la ausencia de disposiciones con el claro objetivo de beneficiar o perjudicar a ciertos actores. La neutralidad de las reglas reduce significativamente la suspicacia, favorece las conductas de colaboración y de lealtad con el sistema democrático. Aunque sus efectos en el corto plazo se asemejen, queda por debajo del punto óptimo, cuando la imparcialidad concierne exclusivamente a los dos o tres actores mayoritarios, consolidados y juzgados indispensables pues el sistema se cierra a nuevas corrientes.

La neutralidad es tanto más probable que la reforma se ha construido con un amplio consenso político y, más todavía, social e institucional mediante el involucramiento de entidades electorales, organizaciones de la sociedad civil, medios, comunidad académica (y, en ciertos países, incluso de la comunidad internacional).

La posibilidad de lograr la imparcialidad mejora cuando la reforma se decide a distancia prudente de la próxima cita en las urnas. Así se refuerza la probabilidad de que los actores actúen bajo el principio del "velo de la ignorancia" (Rawls, 2006). Desconocedores de los lugares que les reservará la voluntad popular, mejoran las opciones de acordar un proyecto basado en el interés general o principios aceptables para todos en lugar de maximizar las ventajas de corto plazo en función del puesto que previsiblemente se aguarda. Asimismo, disminuyen los riesgos de aprobar una normativa que sea difícil de cumplir en plazos breves, llevando a la organización técnica o las condiciones políticas de los comicios a una zona de turbulencia.

Un ámbito distinto corresponde al diseño de las normas técnicamente sólido, indispensable para que la implementación fluya y evite la aparición de conflictos políticos o institucionales. Varias legislaciones revelan sus defectos de concepción cuando entran en aplicación: aparecen lagunas, inconexiones, ambigüedades, contradicciones, o, directamente ciertas disposiciones se demuestran inaplicables. Esos defectos técnicos poseen costos altos para los procesos políticos. Al menos en el campo estrictamente electoral, la participación de los organismos electorales en las definiciones legislativas aumenta las probabilidades de certezas y garantías técnicas y, en el mejor de los casos, apuntala el sello de imparcialidad.

En el mismo orden de relevancia, una reforma gana fortaleza cuando ofrece soluciones efectivas a las cuestiones consideradas críticas y problemáticas, e incide positivamente en la calidad de la democracia. Varios procesos de reforma no abordan los problemas decisivos, por dos razones distintas. Por un lado, algunos parten de un diagnóstico errado, por lo que las modificaciones fracasan en aportar los resultados esperados (cuando no provocan complica-

ciones adicionales). Por otro lado, a veces, de manera consciente, se dejan de lado los temas de fondo y se ofrecen reformas de fachada con fuegos de artificio. Sucede cuando los actores políticos sólo buscan zafar de la presión y las exigencias desde la sociedad, pero les faltan la voluntad o los consensos para atacar aspectos medulares, porque una disfunción del sistema político o del régimen democrático puede ser funcional desde el punto de vista de los intereses partidarios.

En el mismo sentido, reformas bien concebidas para designar autoridades y establecer procedimientos, actividades, obligaciones y plazos electorales resultan insuficientes sin la voluntad política de aplicarlas. Ellas se vacían si los actores incumplen la letra y sobre todo el espíritu (un ejemplo recurrente, pero lejos de ser único o excepcional, ocurre con las cuotas de género en las candidaturas). El irrespeto a ese impulso y ánimo suele ser extremadamente complejo y delicado de demostrar desde el campo jurídico, a la vez que sencillo de percibir por la sociedad, que detecta la falsedad, la distancia entre el objetivo declarado de la norma y su aplicación espuria.

La suma de la imparcialidad política, la solvencia técnica, el planteamiento sobre temas de fondo y un compromiso con las decisiones crean un halo de legitimidad para las nuevas leyes. Esas condiciones brindan garantías a los actores, horizontes temporales de largo alcance, incentivos para un mejor respeto de la norma, confianza a la ciudadanía y respeto para las autoridades elegidas. Al mismo tiempo, fortalecen las oportunidades para que las innovaciones se decidan al valorar la historia, sopesar los retos del presente, imaginar los puertos de llegada, en un trabajo caracterizado por la ambición del bien común, la paciencia y el pluralismo en el debate, la prudencia, el equilibrio y la justicia en las decisiones, el consenso en las conclusiones y el éxito en los resultados.

### **III. Elecciones y violencia en América Latina: de los antiguos a los nuevos desafíos**

---

#### **Introducción**

La democracia y las elecciones competitivas parecen excluirse mutuamente con la violencia. En el predominio de las primeras, el campo para la otra se acota, desaparece, o si existe, pierde legitimidad ante los ojos de la mayoría, dentro como fuera del país. En efecto, ellas suponen un ambiente pacífico, un régimen de libertades, de pluralismo político y de fuentes de información, mecanismos institucionalizados para la disputa del poder: son la expresión de una sociedad que ha encontrado las instituciones, los procedimientos y las reglas para canalizar el conflicto, los antagonismos políticos, las divisiones sociales o las diferencias culturales.

Por el contrario, la violencia busca dirimir el control del poder con la directa y brutal correlación de fuerzas, al margen del juego y los canales institucionales, prescinde del consentimiento ciudadano o del respeto a quienes piensan distinto o discrepan, aunque eventual y retóricamente apele a grandes colectividades sociales, nacionales, o se justifique en causas elevadas.

De hecho, su surgimiento en una escala significativa constituye un indicador del debilitamiento y la crisis de la democracia, un aliado para comportamientos poco leales hacia el régimen, hasta el preámbulo de su quiebre (Linz, 1990). La pérdida del monopolio de la violencia legítima por parte del Estado, o, en el opuesto, su uso desmedido, colocan a la democracia en una de las posiciones difíciles, que ha desembocado en la instauración de regímenes autoritarios o totalitarios, guerras civiles o conflictos cruentos prolongados.

La historia republicana de América Latina ilustra de manera amplia las tensiones entre democracia, elecciones y violencia. El texto desentraña algunas facetas de esa relación. Parte de un enfoque geográficamente extenso, cubre el conjunto del subcontinente,

pero distingue regiones y cambia planos de aproximación, desde los niveles locales hasta los supranacionales; el análisis temporal compara la situación de principios del siglo XXI con la prevaleciente antes del arranque de la tercera ola de la democracia.

La primera parte muestra cómo la historia corrobora ese antagonismo en tres vertientes: la ausencia de comicios competitivos como detonante de la violencia; la violencia como mecanismo contrario a las elecciones y la democracia; las elecciones como la herramienta para salir o clausurar el conflicto armado.

La segunda sección hace énfasis en las transiciones de la violencia: las elecciones se han convertido en el momento crucial e ineludible de la política latinoamericana, y la violencia no se dirige contra ellas, sino que se desarrolla en ellas.

Los claroscuros de ese vínculo se convierten en el eje de la tercera parte, que explora los rostros de la violencia en las elecciones: el impacto de los actores a-políticos interesados en el control territorial, el efecto agravado en las elecciones locales, los desafíos para los actores tradicionales e institucionales de los procesos electorales.

El cuarto punto analiza otros rostros de la violencia en las elecciones. Subraya el rol ambiguo que asume el Estado en ciertos países, que, en vez de actuar como garante de las condiciones básicas de la competencia, restringe los márgenes de libertad de la oposición y del electorado, con el propósito de perpetuar al oficialismo. También considera la intersección entre clientelismo y violencia, así como la aparición de un fenómeno nuevo, aunque sobre un substrato antiguo: la violencia política por razón de género.

La quinta sección se adentra en el impacto de la violencia sobre la participación electoral. El foco ya no se centra exclusivamente en la que se ejerce en los procesos electorales sino explora cómo el ambiente de violencia ordinaria daña la participación política y la asistencia electoral, en especial en las áreas que sufren una escalada rápida de las tasas de homicidio, señal de una pérdida de control por parte del Estado.

La Conclusión esboza el perfil de las regiones con las elecciones más golpeadas por la violencia, reflexiona sobre la respuesta del Estado y de la sociedad, tibia en muchos casos, se interroga sobre las perspectivas de extensión o freno de ese fenómeno.

## **I. El antagonismo clásico entre elecciones y violencia en América Latina**

### ***La violencia como respuesta a elecciones poco competitivas***

América Latina confirma de manera convincente la oposición entre elecciones competitivas y violencia. La denegación del principio de la certeza de reglas y la incertidumbre de los resultados, fundamento de las elecciones democráticas (Przeworski, 1991), ha propiciado la violencia.

Desde el siglo XIX, ella fue indisociable de las elecciones fraudulentas, percibidas, acusadas de tales, o sospechadas de que podrían serlo. A la generada por el caudillo que se perpetuaba en el poder, manipulando el resultado desde el Estado y reprimiendo a la oposición, respondía la rebelión, eventualmente revestida de legitimidad para extensos o mayoritarios sectores de la ciudadanía. Frente al candidato que recurría a la fuerza para imponerse, sus adversarios se encontraban en idéntico ánimo, listos para impedirle vencer o, llegado el caso, derrocarlo. Si lo conseguían, solían razonar de acuerdo con la frase atribuida al presidente panameño Omar Torrijos a propósito de la perspectiva de una elección libre tras la victoria de la guerrilla sandinista: "Pendejos serían si entregan por papeletas lo que les costó ganarse con las armas" (Ramírez, 2018: 143).

Aun con el restringido sufragio censatario del nacimiento republicano, las elecciones concentraban conflictos que se extendían en círculos concéntricos más allá del núcleo de los votantes. La presidencial inaugural de la Confederación Centroamericana en 1825 derivó en un cruento enfrentamiento entre conservadores y liberales (Ulloa, 2014: 112). En el Perú decimonónico, "las elecciones fueron momentos de tensión política y conflicto social, en los que el miedo estuvo presente en la opinión pública y la violencia fue un

componente esencial de su desarrollo” (Rodríguez-Cadilla, 2015: 53). A veces, la elección era la hija ilegítima de las armas: servía de barniz legal a los autores de los golpes de Estado, que a menudo habían depuesto a un presidente también de facto. En la segunda mitad del siglo XIX, cinco presidentes bolivianos, todos militares, ganaron elecciones de función ratificatoria. En 1870, Mariano Melgarejo triunfó aplastantemente, “sin candidato opositor, fuerza y amedrentamiento mediante.” (Mesa, 2015: 171). Al año siguiente, una sublevación popular lo depuso.

Esos comicios negaban la posibilidad misma de la alternancia pacífica e institucional en el poder, arrinconando a un grupo político o social a intentar por la rebelión lo que se le vedaba en las urnas. Ocurrieron enfrentamientos, guerras civiles, revoluciones, golpes de Estado, guerrillas, de alcances y consecuencias muy dispares, desde meros cambios de presidentes, con la misma escasa vocación democrática, hasta modificaciones profundas.

Si el siglo XX mundial comenzó en los campos de batalla europeos en 1914, sin duda el latinoamericano comenzó en México en 1910. El cuestionamiento a la nueva reelección de Porfirio Díaz que clausuraba cualquier perspectiva de apertura, menos aun de alternancia, luego de tres décadas de gobierno, desató la revuelta alrededor de la consigna: “Sufragio efectivo. No reelección” enarbolada por su adversario Francisco Madero. De manera ciertamente imprevisible, y mezclado con otras reivindicaciones, la oposición derivó en una extensa guerra civil, en la cual “las armas fueron la base de una nueva jerarquía social y el vehículo más confiable de acceso al poder” (Loaeza, 2008: 20), y en la primera gran revolución social latinoamericana, cuyos ecos, ambiciones, proyectos y métodos se sintieron a lo largo de la centuria hasta el sur del continente (Touraine, 1988).

La elección costarricense de 1948, singular por la recíproca acusación de fraude entre los dos candidatos (Clark, 2007: 108-110), desembocó en una corta guerra civil. La victoria e instauración del gobierno de José Figueres sentó las bases contemporáneas de la Constitución, la democracia, las instituciones y el Estado benefactor en esa nación (Stone, 1976: 307-338).

En la segunda mitad del siglo XX, descarados y sistemáticos fraudes en América Central y el Caribe constituyeron caldos de cultivo para las guerrillas. Más allá de las otras causas profundas, como la desigualdad, la pobreza, el cierre de oportunidades para las clases medias, y de las ideologías abrazadas por esos movimientos, el origen de las guerrillas es indisociable de la elección sin rivales de Fulgencio Batista en Cuba en 1954; del prorroguismo de la familia Somoza en Nicaragua; de las elecciones de candidaturas controladas por los militares en Guatemala o de los sucesivos fraudes en El Salvador, en 1972 contra José Napoleón Duarte y en 1977 en desmedro de Ernesto Claramount (Ulloa, 2016: 8-10). Varias organizaciones levantaron las armas frente al proyecto de "lucha por medios pacíficos que sostenían los partidos legalizados, como el de la virtual eliminación de lo político puesta en marcha por la institución militar" (Gordon, 1989: 141). Próximo en sus causas, fue el surgimiento en Colombia del Movimiento 19 de abril (M-19). El nombre hizo explícita alusión a la fecha de la presidencial de 1970, ganada por el conservador Misael Pastrana a Gustavo Rojas, en el régimen de competencia restringida del Frente Nacional, con graves sospechas y dudas (Pécaut, 2006: 106-113). Los jóvenes seguidores la acusaron directamente de fraudulenta y, en la radicalización, empuñaron las armas.

Por último, hasta mediados del siglo XX, las elecciones revelaban quiénes se encontraban integrados y quiénes excluidos del juego electoral, político, social. Esta dimensión tuvo impactos limitados durante el siglo XIX, rural, de población dispersa y limitada educación, pero adquirió una relevancia en simultáneo a la urbanización, la extensión de las clases medias educadas y oficinistas, la incipiente industrialización que forjó las primeras generaciones proletarias.

Si bien en América Latina, la escasa regularidad de las elecciones, la repetición de los fraudes y la limitada organización de las clases populares no generaron verdaderamente presiones sobre las instituciones para extender el derecho al sufragio, como en Europa, las elecciones dejaron de ser el espacio de enfrentamientos de las elites a medida que nuevos grupos se incorporaban en ellas.

Los comicios se encontraron sometidos a una tensión y una violencia distintas, propias de una transición hacia lo que se denominaba la "sociedad de masas". Se presentaban todas las opciones sobre la mesa: la manipulación electoral, el golpe de Estado, el rediseño de las reglas del juego en caso de victoria electoral de la oposición, con temores en todo el espectro político por motivos contrapuestos. Esas consideraciones crisparon los preparativos de la presidencial argentina de 1943, en la cual el presidente Ramón Castillo se inclinaba por el fraude para detener el triunfo de una coalición progresista con respaldo sindical (Di Tella, 1986: 292-293). Al final, nada de aquello se produjo, sino un golpe de Estado, clave en la historia por el ascenso de Juan D. Perón al poder, que ofreció protagonismo a los sectores populares, no siempre canalizado a través de las urnas.

### **Las desventuras del candidato opositor en la Nicaragua de Somoza**

La política, las elecciones, la violencia han nutrido la literatura latinoamericana que capta la esencia de los eventos. El novelista Sergio Ramírez narra el hostigamiento contra el candidato opositor en la fraudulenta reelección de Anastasio Somoza en 1944.

"Lluvias de lajas que resonaban sobre el techo haciendo quebrazón de tejas, bolsas repletas de excrementos que estallaban contra las paredes, gallinas y otros animales muertos arrojados por encima del muro del patio; los carteles de propaganda con ampliaciones de su retrato de juventud fijados en las calles eran manchados de alquitrán, los vivos eran reprimidos a culatazos, luchas callejeras, heridos y prisioneros, rumores que iban a llegar desde Managua gentes reclutadas en el mercado San Miguel para incendiar el consultorio" (Ramírez, 2015: 98).

### ***La violencia y el autoritarismo contra las elecciones***

Si la ausencia de elecciones competitivas provoca reacciones en cadena, su presencia no necesariamente garantiza un ambiente pacífico. La violencia puede surgir de otras fuentes y atacar esos mismos comicios. En América Latina se presentaron dos casos. Por un

lado, inscritos en una práctica arraigada desde el siglo XIX, los militares, en general de tendencia conservadora –pero no siempre–, depusieron presidentes democráticos o realizaron golpes “preventivos” para evitar la celebración de comicios o impedir que el ganador asumiera el mando. Por otro lado, en especial en la segunda mitad del siglo XX, las guerrillas, a menudo de inspiración marxista, descreídas con la democracia “formal” o “burguesa”, se organizaron contra el capitalismo y las instituciones representativas, aun cuando los gobiernos fuesen democráticos. La marca de la revolución cubana fue intensa sobre esta corriente.

Ciertas elecciones fueron desconocidas por golpes de Estado, dirigidos contra su realización o para evitar que produjeran el principal efecto, la alternancia en el poder. Paradójicamente el blanco de la acción militar era la elección genuina. Pertenece a esta categoría el derrocamiento de Ramón Villeda en Honduras (1963), cuyo principal objetivo fue, en realidad, trabar la ruta de Modesto Rodas, del ala progresista del liberalismo, anticipado vencedor de los comicios (Barahona, 2017: 205). Similar propósito tuvo la defenestración de José María Velasco Ibarra ante la perspectiva de que Assad Bucaram triunfara en la presidencial de 1972 (Hurtado, 1999: 228). En una variante, en 1951 los conservadores bolivianos entregaron el gobierno a las Fuerzas Armadas antes que al opositor Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), ganador de los comicios. El golpe de 1962 en Perú, poco después de la elección, buscó cerrar el paso al poder de la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) (Cotler, 1980: 184-185). El de 1980 en Bolivia se dirigió contra la victoriosa coalición de izquierda (Dunkerley, 1987: 238-243). El argentino de 1962 tomó como pretexto y detonante las victorias peronistas provinciales y la voluntad de que los ganadores no se posesionen. Curioso resultó el destino de la presidencial panameña de 1989, desconocida por el gobierno de Manuel Noriega que la organizó, al comprobar el triunfo de la coalición opositora. Meses después, tropas norteamericanas invadieron el país, lo apresaron, y proclamaron presidente a Guillermo Endara, ganador de los comicios (Cockcroft, 2001: 307-309).

Otros golpes depusieron a las autoridades legal y legítimamente elegidas, como Juan Bosch, que apenas gobernó unos meses en

República Dominicana (1936). El derrocamiento de Joao Goulart en 1964 en Brasil marcó, además, el inicio de la aplicación de la Doctrina de seguridad nacional en América Latina, de sesgo anti-comunista (Skidmore, 1988, 3-18). En 1973 en Chile, a la muerte del presidente Salvador Allende y la disolución del Congreso, se sumó la clausura de la democracia local, con el traspaso de las atribuciones de la municipalidad al alcalde y la designación de éste (Morales, 1987: 369).

Los militares suspendían los procesos electorales, al menos en tanto recompusieran lo que creían que debía ajustarse en los sistemas políticos y las sociedades, o hasta asegurarse que tutelarían el nuevo proceso. Para retomar algunos de los casos expuestos, en Honduras organizaron una Asamblea Constituyente (1965) que ratificó en la presidencia al general Oswaldo López y conservaron el *statu quo*; en Chile, llevaron adelante un programa de transformación económica y desarticularon el "Estado del compromiso" que caracterizó las relaciones sociopolíticas durante décadas (Garretón; Espinosa, 1993: 142-151). Si habitualmente los militares no concibieron la estadía en el poder como un modo permanente de gobierno (Hermet, 1993), tal concepción no atenuó en nada el desconocimiento del Estado de derecho y el autoritarismo.

Contra ellos, las sociedades exigieron el restablecimiento de la democracia, que pasaba por la celebración de elecciones auténticas. La reivindicación impulsó desde finales de la década de 1970 el repliegue de los ejércitos en un contexto de viraje de la política exterior norteamericana, las primicias de la crisis económica y la "desmilitarización de los civiles" tras la brutal represión de las décadas anteriores (Rouquié, 2011).

En la otra vertiente, la guerrilla pudo desafiar a la democracia (en este acápite se excluye el análisis de las que actuaron contra regímenes autoritarios). Uno de los desacoples dramáticos se dio en la década de los sesenta en Uruguay, uno de los países con mayor tradición democrática. En un contexto de impugnación creciente del Estado por parte de los sindicatos y los universitarios, respondida con medidas represivas (Sala de Touron, 2007: 225), los tupamarcos recurrieron a la violencia a pesar del correcto juego electoral

(Lessa, 2003). En este sentido, se asemejaron a las Brigadas Rojas de Italia o la Fracción Ejército Rojo en Alemania de la post II Guerra Mundial. En Chile, juzgando la coyuntura óptima para la revolución, el Movimiento de Izquierda Revolucionaria desafió al ejército y debilitó todavía más al gobierno de Allende (Touraine, 1974: 64-66), aunque no se trató de un acto aislado: se produjo en un contexto de politización y radicalización que permeó al conjunto de los actores (Palieraki, 2008).

El antagonismo más significativo de la tercera ola democrática lo protagonizó el maoísta Sendero Luminoso en Perú (Gorriti, 2017). Formado por profesores y estudiantes, escindido de Patria Roja, partido que se negó a concurrir a la Asamblea Constituyente de 1978, escogió simbólicamente la elección presidencial de 1980 para iniciar la lucha armada que incubaba en la sierra, atacando centros electorales en Ayacucho. "La democracia peruana nació con un enemigo al lado" (Gorriti, 1988: 202), aunque tardó en comprender la magnitud del desafío. La violencia apuntaba contra las elecciones en nombre de la construcción de un nuevo orden social y político.

Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), la guerrilla más longeva de América Latina, oscilaron en la actitud hacia las elecciones. En las negociaciones de paz con el gobierno de Belisario Betancourt (1982-1986), se conformó la Unión Patriótica, como una ventana civil, política y electoral próxima a ese movimiento. El balance mezcló resultados electorales interesantes y un precio temible, pues entre 1986-1988, la organización fue diezmada, por el asesinato de "más de 550 militantes, su principal dirigente, dos senadores, dos parlamentarios, cinco diputados departamentales, 45 concejales y alcaldes" (Giraldo, 2001: 25). Habitualmente las FARC consideraron estratégico que en las áreas de control o influencia no se celebren elecciones. Así, pretendió boicotear las elecciones locales y regionales de 1997; en 2000, las permitió en su retaguardia, donde aceptó candidatos "cívicos" escogidos en "asambleas democráticas", mantuvo la guerra contra los candidatos del paramilitarismo y vetó a los partidos tradicionales (Losada, 2001: 28-32).

Una categoría aparte corresponde al único régimen totalitario de América Latina, impuesto en Cuba. La guerrilla encabezada por Fidel Castro depuso al gobierno autoritario de Batista (1959), que siguió al único y corto intervalo pluralista de la isla, entre 1940-1952 (Rodríguez, 2017). Sin embargo, no se encaminó hacia la democracia, negada como horizonte último, a diferencia de lo que podía suceder con el militarismo. Adoptó el modelo soviético, basado en la supremacía permanente del partido único, la supresión de cualquier forma legal de oposición y de pluralismo, la eliminación de la elección competitiva y libre. Los comicios locales y congresales se realizan casi exclusivamente con formatos de candidatura única, bajo control del aparato gubernamental (Domínguez, 2004: 39-43). De paso, Cuba impone la marca más larga en el continente sin elecciones presidenciales de voto popular, mayor a siete décadas.

### ***Las elecciones como salida de la violencia y el autoritarismo y puerta de ingreso a la democracia***

La salida del autoritarismo y del conflicto interno en América Latina se produjo a través de los procesos electorales, extendidos desde finales de la década de 1970 hasta principios de la de 1990, bajo dos casos de figura. La primera corresponde a la conclusión de los regímenes militares, resuelta con la elección denominada de "transición" o de "apertura". La segunda se aplicó sobre todo en los países de América Central con guerras civiles. Las elecciones constituyeron el símbolo ratificadorio de la paz, por más que hubo comicios, incluso alternancia, mientras el conflicto se prolongaba y se desarrollaban negociaciones de paz, tal vez porque lo importante eran los resultados prácticos más que los principios democráticos (Torres-Rivas, 2008: 183-188).

En el primer esquema, la ruta gradual brasileña fue excepcional. Las elecciones con sufragio universal directo de los gobernadores constituyeron el preludio antes del traspaso del poder a los civiles mediante una presidencial indirecta en 1985 (Fleischer, 1981: 55-91). En una modalidad distinta, las dictaduras uruguaya y chilena organizaron referendos que, ganados por las fuerzas democráticas de oposición, condujeron a la transición.

La vía frecuente fueron los comicios de “apertura” que marcaron el retiro militar y el inicio o el retorno de la democracia, con la elección del presidente y del congreso. Sucedieron en Ecuador, Bolivia, Argentina, Paraguay, también en República Dominicana, con la singularidad que el poder lo concentraba Joaquín Balaguer, un caudillo civil autoritario, que hasta entonces los celebraba impidiendo la participación de la oposición y amedrentando a la ciudadanía (Faxas, 2007: 123). En Perú, Honduras y Guatemala, los antecedieron Asambleas Constituyentes escogidas con sufragio popular<sup>22</sup>. Las elecciones inaugurales distaron de ser sencillas o apaciguadas. En Ecuador, se aprobaron reglas para sacar del juego al popular Assad Bucaram y distó casi un año entre la primera y la segunda vuelta presidencial (1978-1979); en el intervalo hubo intentos para alterar o invalidar los resultados, el reemplazo de los integrantes del Tribunal Supremo Electoral, el asesinato de un candidato (Freidenberg; Pachano, 2016: 27-34). En Bolivia, el fraude militar de 1978 provocó la anulación de la presidencial, un golpe de Estado y una caótica y cruenta transición, con alternancia de elecciones y golpes de Estado, que recién acabó en 1982 cuando se reconoció la victoria de Hernán Siles dos años antes (Dunkerley, 1987; Lavaud, 1998; Malloy; Gamarra, 1988).

Los procesos electorales también ofrecieron el simultáneo punto de llegada y de partida de la paz en América Central. El Salvador ofreció el caso emblemático. Las negociaciones de paz de Chapultepec (1992) giraron alrededor de cuestiones políticas, con un importante componente electoral (Artiga-González, 2015: 180-182). Ellas se estrenaron en la presidencial de 1994, la primera con participación del Frente Farabundo Martí de Liberación (FMLN), la antigua guerrilla. En un esquema contrapuesto, los comicios de 1990 en Nicaragua se cumplieron al final de la lucha guerrillera de la “Contra”. Fueron perdidos inesperadamente por el gobernante Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) que había alcanzado el poder por las armas.

En esta misma línea se incluyen los referendos ratificatorios de los acuerdos de paz o de su implementación, concebidos como un

22 Para un abordaje más amplio de este punto, ver Capítulo Asambleas Constituyentes, sección I.

mecanismo para dotarlos de legitimidad social y política. Paradójicamente, los resultados fueron desalentadores, aunque no afectaron el cese de las hostilidades. El fiasco en Guatemala (1999), con una consulta de baja participación y un voto negativo, no rechazó la pacificación, sancionó al gobierno de Álvaro Arzú y la inclusión de temas adicionales en el referéndum. En Colombia (2016), el acuerdo entre el gobierno y las FARC no fue ratificado en el referéndum. Revisado con aportes de los opositores, lo aprobó el Congreso con una legitimidad desportillada.

Desde finales del siglo XX, América Latina ingresó en una fase política nueva. Las elecciones se convirtieron en el principal momento de la política, de un modo inédito en la historia. Su sucesión periódica, ordenada, pacífica, ajustada a los parámetros básicos de imparcialidad, impuso en la mayoría de los países registros sin precedentes. Conllevaron novedades que pudieron tardar más de siglo y medio en ocurrir en las Repúblicas latinoamericanas: la alternancia entre el oficialismo y la oposición luego de una elección. En Paraguay ese traspaso aguardó hasta 2008 y, de paso, cerró más de medio siglo de predominio del partido Colorado, con una larga fase autoritaria, vinculada con los militares, y luego gestiones civiles.

Las marcas clásicas de la violencia política quedaron arrinconadas. El siglo XXI empezó sin guerras civiles, con un único foco guerrillero –en Colombia– y desaparecieron los golpes de Estado militares. En el único caso así considerado, el de Honduras en 2009, los partidos, las elites políticas y los poderes fácticos acudieron a las Fuerzas Armadas (Comisión de la Verdad y la Reconciliación, 2011: 209); la presidencia fue asumida por el presidente del Congreso Roberto Micheletti; y los comicios generales se celebraron a los meses, sin exclusión de ninguna fuerza política y con un resultado reconocido por los contendientes (Instituto Nacional Demócrata, 2010).

Ello no significa que todos los presidentes concluyan tranquilamente sus mandatos: renuncias o destituciones se produjeron en Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Haití, Paraguay, Perú, Venezuela, en general con agitación en la calle, eventualmente violenta. A veces, fueron resueltas jurídicamente con una precipitada

intervención congresal mediante la figura del “juicio político” –con mayor probabilidad si el vicepresidente pertenece a una fuerza política distinta al presidente (Marstreintredet; Uggla, 2019: 665-688)–. La tendencia excede a la región, pues las protestas políticas se han intensificado en el mundo en el siglo XXI (Carothers; Youngs, 2015). El signo distintivo de esta inestabilidad es que interrumpe un gobierno sin quebrar la democracia (Pérez-Liñán, 2009), disipando el anclado temor que la caída presidencial arrastrara consigo a la democracia (Linz, 1996: 103-199).

Las elecciones también cambiaron. De forma rutinaria, las jornadas presidenciales se desarrollan de manera pacífica y sin sobresaltos, los perdedores aceptan los resultados, al menos en los hechos, pues la denuncia del “fraude” aún permea la retórica política, salvo en el cono sur. Con excepciones, muertes y enfrentamientos pertenecen al pasado.

Este cambio es el fruto de una quintuple evolución. En primer lugar, las elecciones se desenvuelven de acuerdo con parámetros básicos de imparcialidad, transparencia e integridad, con garantías para la oposición y los medios de comunicación, presencia de observadores internacionales y nacionales. El progreso en su calidad representa un logro de la democracia latinoamericana y un factor directo de la reducción de la violencia política.

Esa tranquilidad se manifiesta aun cuando aproximadamente la mitad de los latinoamericanos no perciba las elecciones en su país como “limpias” (Latinobarómetro, 2015: 62-64), una desconfianza estable desde finales del siglo XX y que requeriría información suplementaria para conocer sus orígenes y exactos alcances, pero que no parece significar *per se* la creencia en la manipulación de la votación.

En segundo lugar, la sucesión y la multiplicación de las elecciones les ha restado dramatismo y por lo tanto también atenuado su potencial de violencia. Las fuerzas políticas saben que una derrota puede ser compensada en la siguiente contienda, en los comicios intermedios, en otros niveles de gestión. Los ganadores acceden al gobierno, sin que se produzcan golpes de Estado para evitar que

se celebren las consultas, se desconozcan los resultados o se diseñen reglas ad hoc para excluir candidatos. Ni siquiera elecciones polarizadas con alternancias históricas conllevaron violencia, como el triunfo del FMLN en El Salvador en 2009. Es probable también que la moderación de las consecuencias de una elección y la banalización de las alternancias disminuyan las tasas de participación pues ni la victoria supone la apropiación definitiva del poder y del Estado ni la derrota una exclusión permanente.

En consonancia con las elecciones con garantías e inscritas en la rutina, los países cosechan los frutos de una educación cívica que las rodea de los atributos de un rito ciudadano que enmarca las pautas de comportamiento alrededor de exigentes concepciones participativas y republicanas, eleva la dignidad del acto del voto a expresión de la conciencia individual y del compromiso con la nación, incita a la inscripción de todos los adultos en los padrones. "Votar demuestra, en el respeto de ese ritual, la pertenencia a la comunidad política nacional" (Schnapper, 2000: 143). Es una acumulación de décadas de una labor que concita la unanimidad y la convergencia de esfuerzos. El despliegue de los organismos electorales se convierte en la proa, y se refuerza con los aportes de los medios de comunicación, las asociaciones de la sociedad civil, los partidos, la educación escolar, incluso las agencias de la cooperación internacional.

Proceso largo y a la vez traducido en un momento específico: la jornada electoral, "fundadora de los hábitos y las rutinas democráticas: al mismo tiempo civilizada y civilizadora" (Woldenberg, 2001: 62). Evoluciones similares ocurrieron en otras latitudes, como Europa occidental, que dejó de encarar la política como una lucha para verla como una competencia, y donde la elección reunía las aspiraciones a la paz y la unidad nacional, descalificando los motivos y a los actores que reivindicaban las armas (Ihl, 2010: 12). Ese recorrido atenuó y eliminó la violencia en las elecciones, común hasta principios del siglo XX (Garrigou, 2002: 222-227).

Como cuarta evolución, desde la transición, las visiones instrumentales de las elecciones han desaparecido o se han marginali-

zado, y con ese debilitamiento la consideración de otras vías, con potencial de violencia. La izquierda abandonó el desdén hacia las elecciones, infravaloradas con respecto a las alternativas revolucionarias. Influyó el dramático costo humano de las dictaduras, así como el desplome del sistema soviético. En 1977, Leonel Fernández, uno de los hombres que más presidenciales ganaría en América Latina, anotaba: "Las elecciones, tal como se desarrollan en las sociedades fundamentadas en la división de clases, sean o no madereros, todavía son útiles desde el punto de vista político para las fuerzas progresistas y revolucionarias, pues su correcta utilización contribuye a hacer despertar de su letargo a las masas atrasadas, facilitando de esta manera el avance de la revolución" (Fernández, 2012: 300). Esa retórica ha caído en desuso.

La derecha se apartó de la concepción de una democracia aceptable únicamente a condición de que los candidatos y las propuestas se moviesen en ciertos límites ideológicos, que proscibían el comunismo o corrientes nacional-populares. Los resultados de las elecciones tuteladas se encontraban sujetos en cualquier momento a una interrupción a través de un golpe de Estado.

Corresponde igualmente subrayar los cambios en las relaciones internacionales. Desde fines del siglo XIX hasta el inicio de la transición a la democracia, Estados Unidos intervino abiertamente en los procesos electorales, a veces organizándolos o supervisándolos con tropas de intervención, como en Nicaragua y Haití en las primeras décadas del siglo XX. En muchas otras ocasiones, la injerencia se dio para excluir de antemano ciertas opciones o para derrocar regímenes de izquierda o contrapuestos a Estados Unidos. El intervencionismo se sintió con mayor peso en el Caribe y en América Central, alimentando espirales de violencia o incubando conflictos que estallaron tarde o temprano con saldos trágicos. La contraposición de la Guerra Fría relegó aún más la posibilidad que los comicios se cumplieran con estándares correctos. Hoy, además de las evoluciones del contexto internacional y de los propios cambios de la diplomacia estadounidense, la importancia de Estados Unidos ha disminuido para América Latina por la irrupción de nuevos actores económicos y la intensificación del comercio regional (Fernández, 2013: 78-86).

Por último, los partidos políticos han cambiado. Durante décadas, los modelos fueron los de "masas" o de "célula" (Duverger, 1992), que suponían una militancia organizada territorial y sectorialmente, comprometida, eventualmente devota del líder o predispuesta a acciones extra-constitucionales. Esa base podía inflamarse si consideraba que existían riesgos de derrota, peor aún si ella se originaba en actos fraudulentos, reales o supuestos, de los adversarios. Las militancias numerosas y fervorosas pertenecen al pasado, y las organizaciones de célula se han extinguido. Hoy, como en muchas otras áreas geográficas, pocos partidos cuentan con una extensa capa de adherentes, los vínculos se han tornado fríos, incluso instrumentales de parte y otra. Sus finanzas dependen del Estado o de contactos con sectores empresariales, las campañas ponen énfasis en los medios de comunicación y, más recientemente, en las redes sociales, privilegian la profesionalización de sus integrantes y compiten en los comicios de manera contenida (Katz; Mair, 1995: 5-28). En consecuencia, las probabilidades de enfrentamientos o choques se han contraído.

## **II. Democracia, elecciones y violencia: los claroscuros de las transiciones**

El asentamiento de la democracia debiera haber desterrado la violencia de la política y convertido a las elecciones en el terreno de la confrontación pacífica, institucionalizada, de visiones contrapuestas, pero donde también se construyen los consensos básicos de la convivencia. Ciertamente, como se indicó, la tranquilidad, incluso la fiesta, dan el tono y el color a numerosas elecciones, en especial a las presidenciales.

No obstante, a más de cuatro décadas de la transición a la democracia, surgen otras formas de violencia en los procesos electorales. Se han producido al menos tres mutaciones relevantes en el vínculo entre violencia y elecciones.

### ***Las tres transiciones de la violencia: actores, objetivos y escenarios***

La primera transición concierne los actores. Se ha pasado de una violencia generalizada contra o desde el Estado ejercida por actores

politizados, con una amenaza sobre la posibilidad misma de celebrar la elección o con una organización bajo formatos restrictivos y excluyentes, a una ejecutada por actores a-políticos, de presencia localizada, que pugnan por el control territorial que ofrece las elecciones.

Antes, la violencia tenía un signo político: la construcción de un nuevo orden sociopolítico o la defensa del modelo vigente generaban un enfrentamiento sin concesiones, maniqueo, épico, sangriento. Paradigmático fue el choque entre el modelo comunista y la conservación del capitalismo y sobre todo del orden social tradicional. Los crímenes se revestían y justificaban en nombre de las ideologías, y por lo tanto los actores buscaban apoyo y legitimidad social. Unos para construir al "hombre nuevo", otros para defender el sistema "cristiano y occidental", en el lenguaje de la dictadura argentina, incluso acogido por la jerarquía de la Iglesia católica (Mignone, 1986: 121-128). Las elecciones se relegaban a un lugar secundario, instrumental en el mejor de los casos, o simplemente se las eliminaba.

Hoy, la violencia que rodea las elecciones no viene de los actores políticos, partidistas o gubernamentales, y carece de un carácter general. Hasta en las campañas ríspidas, con virulentas denuncias recíprocas, los mandos centrales de los partidos se abstienen de inducir y menos provocar violencia física, los gobiernos atajan cualquier brote, la comunidad internacional apela a un ambiente pacífico.

Ella se da de manera específica, manejada por actores a-políticos, ajenos a cuestiones ideológicas, programáticas o de políticas públicas, cuya motivación es la generación y obtención de recursos a través de negocios ilícitos o ilegales. Les interesa el dominio espacial para el despliegue de sus actividades. Este rasgo también elimina cualquier búsqueda de legitimidad para la violencia, cuyo criterio único y primero es la eficiencia de la acción para obtener el resultado. La nueva violencia no se reivindica ni justifica.

La segunda transición se da en los objetivos. La violencia ya no atenta contra las elecciones, sino que se cuela en ellas. Probablemente, Sendero Luminoso realizó el último intento en América La-

tina por impedir las, cerrar el espacio a las campañas, dejar la mayor cantidad posible de áreas sin cómputo. Ahora, los actores no evitan la celebración de los comicios, usan la violencia de manera dosificada para vencer y alcanzar metas que se sitúan fuera de la esfera política, aunque su acción tiene evidentemente profundas implicaciones para el sistema político.

La tercera transición desplaza el foco de la violencia de las elecciones generales o presidenciales a las locales. Los conflictos electorales en el siglo XIX y XX se dieron alrededor de la presidencia de la República. Los líderes y los partidos apostaban las cartas al control del Ejecutivo nacional, a menudo en rivalidades de caudillos.

En el siglo XXI, las batallas ocupan el terreno local: gobernaciones, alcaldías, eventualmente cargos legislativos. El desplazamiento es una evolución central de la política latinoamericana. Las garantías han progresado de manera notable en el espacio nacional y no existen actores proclives a enturbiar la presidencial con violencia. En cambio, en las locales, paradójicamente uno de los logros principales de la democratización, se superponen una violencia "tradicional", enraizada en conflictos en ámbitos territoriales pequeños, y una nueva, a menudo provocada por los grupos apolíticos arriba descritos.

### **III. Los rostros de la violencia en los procesos electorales**

Las transiciones descritas incrustan la violencia en los procesos electorales del siglo XXI. La sección comienza con una referencia a los resabios de la vieja violencia en las elecciones, ya marginal y con poco impacto político nacional. Luego se centra en los nuevos rostros de la violencia: los ámbitos de despliegue; las modalidades; los desafíos para los actores electorales.

#### ***Resabios de la antigua violencia en las elecciones***

Componente común de las elecciones en los siglos XIX y XX, la violencia incluía enfrentamientos entre los seguidores de los caudillos y los militantes de los partidos con saldos luctuosos en la campaña, la jornada electoral y los días posteriores. Esa tensión,

con potencial de afectar a numerosas regiones, prevalecía sobre todo en las elecciones presidenciales, en tanto que las locales eran secundarias –cuando estaban contempladas en la ley–.

Ese escenario ha desaparecido. El asesinato de candidatos presidenciales y de figuras nacionales por motivaciones políticas es excepcional desde finales del siglo XX, y más aún en el XXI. Los casos impactantes ocurrieron en Colombia y México. En el primer país, la presidencial de 1990 fue trágica por el terror impulsado desde el narcotráfico en su agresión al Estado o desde fuerzas conservadoras contra líderes de la guerrilla desmovilizada. Fueron asesinados los candidatos Carlos Pizarro, antiguo dirigente guerrillero del M-19 (1989); Jaime Pardo (1987), líder de la Unión Patriótica (UP) así como su sucesor Bernardo Jaramillo (1990); Luis Carlos Galán (1989), liberal y favorito para ganar (su sucesor César Gaviria fue elegido presidente). En México, Luis Donald Colosio, candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), murió baleado en condiciones poco esclarecidas en la campaña de 1994, pero en un clima enturbiado pues el crimen fue precedido por los homicidios del José Francisco Ruíz Massieu, secretario general de su partido, y del Cardenal de Guadalajara. Se añaden los asesinatos de Jorge Carpio en Guatemala (1993), dos veces segundo en las presidenciales, y en 1999 el del vicepresidente paraguayo Luís María Argaña, que concluyó en la renuncia del presidente, su correligionario, pero adversario, Raúl Cubas.

Esos casos tienen una diferencia de naturaleza con el magnicidio intentado o cometido por un individuo aislado, aunque pertenezca a corrientes radicalizadas. Estos casos poseen rasgos imprevisibles y golpean en cualquier campaña. Se inscribe en esa línea, por ejemplo, el acuchillamiento no mortal a Jair Bolsonaro, ganador de la presidencial brasilera de 2018.

A tono con el clima pacífico, las concentraciones y manifestaciones partidarias comienzan, se desarrollan y concluyen sin incidentes, inclusive aquellas en contextos polarizados, como las manifestaciones contra Keiko Fujimori en la presidencial de 2016, que se estima fueron de las mayores movilizaciones en la democracia peruana del siglo XXI.

Sin embargo, la antigua violencia no desapareció por completo. En Colombia, la guerrilla medía su éxito por las áreas con dificultades para celebrar elecciones. Ello demostraba los territorios de combate o arrebatados al control efectivo del Estado, obligado a suspender los comicios o a convocar al electorado a zonas distantes de su domicilio. El acuerdo de paz con las FARC apaciguó la presidencial de 2018, en especial en las zonas rurales, e incluso el Ejército de Liberación Nacional (ELN) facilitó una tregua.

En República Dominicana pervive el uso de armas en las campañas y en la jornada electoral. En 2010, se tirotearon caravanas y domicilios de dirigentes políticos (Organización de los Estados Americanos, 2010: 16). En 2016, hubo heridos en el municipio de Luperón en Puerto Plata por enfrentamientos entre partidarios del Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y del Partido Reformista Moderno (PRM), quemas de sedes partidarias y de locales del organismo electoral, y seis muertos en las horas siguientes al escrutinio, que la autoridad electoral atribuyó a la incertidumbre en la difusión de los resultados (La República, 2016: 5A). Estos brotes tienen un carácter aislado, no son coordinados desde un núcleo central, y se controlan pronto; no se propagan; no entorpecen la finalización de los cómputos oficiales nacionales ni se convierten en banderas. Con todo, indican que así sea de forma marginal, las tensiones políticas todavía se canalizan por cauces violentos.

Atípicos en América Latina fueron los desenlaces postelectorales de Honduras en 2017 y Bolivia en 2019. En el primer caso, tras una votación pacífica, la denuncia de la oposición de que el tribunal electoral proclamó la reelección de Juan O. Hernández de manera fraudulenta provocó protestas, asaltos y quemas de negocios, bloqueos, seguidos de una represión con un saldo de decenas de muertos y heridos (Observación N-26, 2018: 28-29; Asociación para una Sociedad más Justa, 2018: 22). La crisis obligó a abrir una ronda de negociaciones para impulsar reformas políticas y electorales bajo el patrocinio de la comunidad internacional. En Bolivia, se produjo una figura similar, aunque con un final distinto: al cabo de tres semanas de protestas denunciando la manipulación de los datos, que también incluyeron un número reducido

de muertes violentas, Morales renunció a la presidencia (Lehoucq, 2020: 130-144).

En elecciones locales, se entrecruzan viejos conflictos con nuevas formas de violencia, en particular en localidades pequeñas y rurales. En Guatemala, esos comicios encienden las pasiones. En 2011, votantes insatisfechos quemaron material electoral, edificios públicos y coches policiales en San Lucas Tolimán, San Pedro Soloma y Santa Catarina Mita, entre otros municipios (Prensa Libre-Guatemala, 13 de septiembre de 2011: 23). En 2015 se repitió la elección en once municipios donde disturbios impidieron conseguir los resultados. Las protestas tenían siempre un sello y un origen local (Asociación de Investigación y Estudios Sociales, 2016: 50). Para la segunda vuelta, se reforzaron los controles de seguridad y aun así ocurrieron incidentes aislados (Prensa Libre-Guatemala, 26 de octubre de 2015: 8).

Muchas son rivalidades pre-o extra-políticas, de raigambre social, incluso vinculadas con disputas de clanes familiares. En claro, se nutren de las relaciones sociales del tipo comunitario (Tönnies, 1946: 35-50). La elección solo da un rostro político a esas tensiones latentes y la exacerbación de los sentimientos durante la campaña propicia episodios de violencia, descentralizados, desligados de la política nacional, sin siquiera impacto en municipios cercanos. Esa violencia es poco común en las ciudades, menos aún en las capitales, donde priman las relaciones más impersonales, extendidas, con mayor densidad institucional, multiplicidad y diversidad de lazos sociales.

El único país donde la violencia en la presidencial no constituye un resabio o un epifenómeno es Haití, que no ha conseguido convertir las elecciones en una competencia en vez de una "batalla" (Benoit, 2019). En el conjunto de variables que convierten cada elección isleña en un acontecimiento de riesgo, la violencia ocupa un lugar. En la de 1987 fueron asesinados dos candidatos presidenciales, la jornada de votación fue interrumpida por la masacre de electores y quedó sin datos; fue convocada para el año siguiente, pero con el boicot de la oposición, registró una participación menor a 10% y el presidente elegido gobernó meses antes de ser depuesto por un golpe militar (Álvarez, 2009: 152-153). En

la primera vuelta presidencial de 2010 se saquearon un porcentaje alto de urnas luego de la denuncia de fraude de la mayoría de los candidatos en el transcurso de la jornada. El anuncio de los resultados desató protestas en Puerto Príncipe (Romero Ballivián, 2011: 30-33). La comunidad internacional intervino para revisarlos y conducir a la postre a cambios sustanciales de los candidatos habilitados para la segunda vuelta (Organización de los Estados Americanos - CARICOM, 2011: 12-16). La primera vuelta presidencial de 2015, desarrollada igualmente entre acusaciones entrecruzadas, fue anulada en medio de crecientes actos de violencia que provocaron "incertidumbre, temor e inseguridad" (OCID, 2017: 11). El paquete electoral se reprogramó para 2016-2017 y se cumplió sin incidentes de consideración.

### **Los candidatos presidenciales en Haití**

Ningún país en América Latina –y pocos en el mundo– es tan permisivo para la creación de partidos de alcance nacional como Haití. Bastan veinte personas para constituir una organización, cuyo reconocimiento jurídico es un mero trámite ante el Ministerio de Justicia, en tanto que faltan reglas para la extinción. En esas condiciones, la lista ya habría superado las 250 vigentes.

Ese laxismo tiene una traducción práctica en las elecciones presidenciales, en las que se agolpan los candidatos más variopintos. Sumaron 35 en la presidencial de 2006; 19 en la de 2010, 56 en la de 2015; 27 en la de 2016. La inmensa mayoría no posee anclaje territorial o social, pero, además de generar confusión, su efecto acumulado es de consideración. En efecto, los votos pescados por aquí y por allá, aunque individualmente marginales, en conjunto pesan. Los 30 candidatos menos votados en 2006 sumaron 19.4% (Colindres, 2007: 9). Suficiente para enredar aún más el juego político isleño. Entregar una tarjeta personal en la cual figura la condición de excandidato presidencial tiene un cierto caché para varios de los perdedores...

### ***El potencial de violencia en las elecciones locales***

El asentamiento de la democracia trajo aparejado un proceso de descentralización administrativa y política de dimensiones

inéditas. Las atribuciones, las facultades y los recursos otorgados a las autoridades locales se extendieron, y con ellos las elecciones de nivel subnacional. Los ciudadanos fueron responsables de elegir alcaldes y concejales municipales, gobernadores y legisladores en los estados. Ese rediseño respondió a dos movimientos de fondo.

Desde abajo, las sociedades exigieron que la recuperada democracia sea más completa y profunda, se asiente en los territorios, e incluya el derecho de tomar en mano el destino de las colectividades de base, y por lo tanto de elegir a las autoridades locales. Desde arriba, coincidente con las medidas liberales, los Estados transfirieron recursos económicos y competencias desde el Poder Ejecutivo hacia las regiones bajo el principio de subsidiariedad y el supuesto que se alcanzarían un crecimiento económico y un progreso social más acordes a las necesidades de la población, y una prosperidad territorial más equilibrada.

La democracia local echó raíces de una manera sin precedentes en América Latina. Como una consecuencia política, salvo contados casos, hoy las elecciones locales se celebran en una fecha diferente de la presidencial. Refuerzan así su personalidad, sin la larga sombra de los candidatos presidenciales cuando coincide la fecha de los comicios. Más allá de que sirvan a menudo de evaluación del gobierno central –en la lógica de “elecciones de medio mandato”– las campañas, los postulantes, los temas locales en debate concentran la atención exclusiva de los partidos, el electorado y los medios.

Sin embargo, su ambiente suele ser más complicado y tenso que el de una presidencial. El afianzamiento de la institucionalidad, la transparencia y la calidad de la democracia se desarrolla a velocidades diferentes. Los avances en el nivel nacional son más notorios, probablemente por los grados de exigencia al que se lo somete, la pluralidad de actores que interactúan a su alrededor, incluso por la influencia internacional. Aun antes de la democratización, los políticos modulaban su comportamiento de acuerdo con el escenario: en el México postrevolucionario, “civilizados y cultos cuando se codeaban con presidentes y políticos nacionales en la capital,

rústicos y despiadados cuando regresaban a sus patrias chicas” (Pansters, 2002: 129). El espacio subnacional tiende a ser más opaco y autoritario, como ilustran México y Argentina (Gibson, 2013). En este país, con escasa violencia ordinaria y electoral, uno de los incidentes graves se produjo en la elección de Tucumán en 2015, con heridos, quema y destrucción de urnas, cómputo cerrado con una fuerte polémica, acusaciones contra el desbalance promovido desde el oficialismo provincial.

Con frecuencia, los poderes ejecutivos locales ejercen férreos controles sobre los otros poderes y establecen imbricadas relaciones de intereses recíprocos con los actores económicos, sociales y mediáticos del área. En algunos contextos, se facilitan la instalación y la permanencia de mecanismos de presión y de clientelismo sobre el electorado, eventualmente con dosis de violencia. Algunas regiones no han conocido la alternancia. México representa un caso extremo: casi un tercio de los estados permanecieron bajo dominio del PRI durante aproximadamente un siglo –incluyendo la larga fase autoritaria, en la cual la oposición carecía de posibilidades reales de alcanzar las gubernaturas–. En Puebla y Sinaloa la primera alternancia se produjo en 2010 (Valdiviezo, 2012: 257-280; Ríos; Moya, 2012: 329-346, respectivamente); en Veracruz, recién en 2016. En varios de los estados, el reemplazo del PRI lo condujo un antiguo dirigente de ese partido, alejado por considerarse perjudicado en la selección interna de la candidatura, y acuerpado por partidos de oposición.

En Perú, igual que en Guatemala, la reelección incrementa la probabilidad de conflictos durante la campaña y en la jornada electoral (Oficina Nacional de Procesos Electorales, 2016: 76-84). Ella se asocia en el plano local con una reducción del espacio del pluralismo, del disenso, de la equidad en la campaña y por lo tanto de cierre de perspectivas para la oposición para competir con opciones de victoria.

### ***La presencia de la nueva violencia: el crimen organizado en las elecciones locales y legislativas***

La violencia electoral en América Latina tiene rostros distintos. Varía de acuerdo con la coyuntura y las características de los países,

o, más habitualmente, de las regiones en los países. Las elecciones locales y legislativas constituyen uno de los ámbitos vulnerables donde se ejerce un nuevo tipo de violencia. La ejecutan grupos sin interés por la política, pero decididos a vencer lo más ampliamente posible e intimidar a los rivales, para evitar fiscalizaciones, contrapesos durante la gestión, limar las perspectivas de una alternancia en el poder. El objetivo es controlar el territorio para el manejo de actividades ilegales y contar con una presencia en espacios de decisión para evitar la aprobación de normas que eleven el umbral de costos para sus líderes. La elección representa un paso obligado.

El caso notorio proviene de estructuras narcotraficantes. No pretenden crear o copar partidos. Apoyan o promueven candidatos más que organizaciones –a menos que los requisitos para fundar una y competir en los niveles y espacios de su interés sean muy laxos– en elecciones locales o congresales. La estrategia pasa por alto cuestiones ideológicas y se aplica en un sistema de partidos desestructurado como Guatemala, de arraigada implantación como Honduras, o estructurado y con el mayor financiamiento público del mundo como México.

Su implantación implica contiendas con alta carga de violencia. Los mecanismos incluyen forzar la renuncia de los adversarios, un área gris de evaluación, pues quien se retira bajo esas circunstancias, opta por la discreción. Sucede en particular en localidades colombianas, centroamericanas, mexicanas. Algunos casos saltan a la palestra. En las regionales colombianas de 1997 renunciaron al menos 359 candidatos a alcaldes y se retiraron 1020 listas para los concejos; en 2000, declinaron al menos 52 candidatos (Losada, 2001: 31). En el municipio guatemalteco de Ipala, en 2015 el alcalde Roel Pérez desistió de postular a la reelección y denunció amenazas del narcotráfico. Imitado por otros candidatos, dejó la vía libre al candidato de una agrupación cívica acusado de vínculos con el crimen organizado. En 2018, en México listas completas abandonaron la competencia en los municipios conflictivos. A veces, la renuncia se produce luego de la elección, cuando una autoridad dimite para salvar la vida. A los meses de posesionarse, Ambrosio Soto, alcalde de Pungarabato, en Guerrero-México, anunció su re-

nuncia (Excélsior, 2015 b: 18); no la concretó, y fue acibillado el año siguiente.

Las elecciones sin contrincantes, o con complacientes que disimulan la candidatura única de hecho, señalan una situación atípica, cargada de temor. Paradójicamente, la supresión de la competencia vuelve superfluo el recurso a la agresividad durante la campaña, evita llamar la atención de las autoridades nacionales, facilita el cómputo.

En el peor de los casos, se producen atentados y asesinatos. En Colombia, en 2000, 19 candidatos a la alcaldía, 15 a concejales y 19 concejales fueron asesinados (Losada, 2001: 31). En Honduras, durante el ciclo electoral 2012-2013 (primarias y elección general) fueron asesinados un alcalde, dos vicealcaldes, dos regidores, diez candidatos a alcaldes, dos candidatos a regidores, cuatro candidatos a diputados, además de activistas, dirigentes y familiares de candidatos (IUDPAS-NDI, 2014: 25); en el proceso de 2017 fueron victimados tres regidores, tres candidatos a diputados, además de familiares de candidatos o dirigentes (Observación N-26, 2017: 29). En la parlamentaria y local mexicana de 2015, ocurrieron seis asesinatos de candidatos y un total de 20 de características políticas (El País, 2015: 4). De acuerdo con la Asociación Nacional de Alcaldes de México, entre 2006-2018, fueron asesinados 132 alcaldes, en funciones, ex o recién electos, con las peores cifras en 2017 y 2018 ([www.alcaldesdemexico.com](http://www.alcaldesdemexico.com)). En las elecciones regionales de Brasil de 2016, en aumento con respecto a las precedentes, se contabilizaron 28 asesinatos de candidatos, 15 de ellos en actos de campaña (Folha de Sao Paulo, 2016).

En la mayoría de los casos, los asesinatos corresponden a estrategias planificadas, por lo que comúnmente los ejecuten sicarios. Sin embargo, los crímenes no paralizan las campañas ni generan grandes declaraciones de parte de los partidos, en tanto que las autoridades tienden a minimizar la variable política como responsable de las muertes.

Cuando no se alcanzan esos extremos, una campaña descaradamente desigual desequilibra la competencia, o se presiona al elec-

torado con la compra de votos o la coacción, por dos vías contrarias. Se incita a la abstención de votantes independientes o identificados con otras organizaciones y candidatos; o se promueve una participación supervisada y tutelada.

Ese fue el mecanismo privilegiado por las organizaciones que encarnaron la "para-política" en Colombia (Losada, 2005: 193): candidatos o formaciones próximas a los paramilitares que, a la inversa de las FARC, optaron por inscribirse (y ganar) las elecciones locales y parlamentarias. El desmenuzamiento del sistema partidario luego de la Constituyente de 1991 les facilitó la tarea. Se infiltraron en las organizaciones e innovaron al crear partidos, como el Partido Convergencia Ciudadana (PCC), que desapareció tras el encarcelamiento de sus líderes, acusados de vínculos con el tráfico de drogas. Siempre bajo el liderazgo de Luís Alberto Gil, se reorganizaron como Partido de Integración Nacional (PIN), cuyas planillas las integraron familiares de dirigentes acusados de pertenecer a estructuras militares paralelas. Consiguieron plazas importantes, como la gobernación del Valle (Semana, 2010: 46-47) y una buena votación en la legislativa de 2010. Bajo el nuevo rótulo de Opción Ciudadana (OC), mantuvieron presencia congresal, el control de gobiernos provinciales y municipales y entablaron alianzas con otras formaciones (Valencia, 2015).

Su táctica pasó del proselitismo armado a la estrategia de la financiación, "menos visible y por lo tanto más utilizada" (Ávila; Velasco, 2012: 113). En Arauca, la guerrilla del ELN utilizó la misma estrategia (López, 2010: 34).

Los resultados de esas localidades se alejan de parámetros habituales. En 2013, en el municipio de El Paraíso en Honduras, delegados de partidos y observadores imparciales fueron excluidos, la reelección del alcalde se produjo con aproximadamente 90% y una participación casi 25 puntos por encima de la media nacional (Meza, 2014: 108-109). Según Marvin Ponce, exdiputado y asesor del presidente Juan O. Hernández, alrededor de 35 alcaldes y vicealcaldes del país (más del 10%) estarían ligados con el narcotráfico (Honduprensa, 2014).

La desaparición de 43 normalistas de Ayoztinapa en el estado de Guerrero (2014), de notoriedad mundial, puso en evidencia que, a veces, las autoridades no son únicamente figuras que utiliza el narcotráfico, sino que integran la estructura criminal. El alcalde de la localidad de Iguala José Luís Abarca y su esposa fueron detenidos por el caso, acusados de pertenecer a un cártel de droga (Grillo, 2016: 15).

En Perú, la violencia electoral proviene menos del narcotráfico que de otras actividades ilegales, como la explotación minera no autorizada, en especial de oro; la tala de bosques amazónicos, aun en áreas protegidas; el contrabando de productos legales e ilegales. Los grupos que las manejan apuestan en las elecciones regionales y municipales. Se presentan con organizaciones de alcance local, cuya existencia precaria no limita en modo alguno la acción de sus dirigentes. Las campañas en provincias como Ancash han registrado candidatos asesinados o acusados de graves crímenes, electores intimidados o coaccionados (entre 2014-2017, tres gobernadores fueron encarcelados por distintos motivos, incluyendo acusaciones de asesinato). Se desinteresan de los comicios nacionales, aunque en oportunidades establecen alianzas tácticas con candidatos presidenciales, ofreciendo votos a cambio de medidas puntuales que faciliten sus operaciones.

Como se indicó, la captura de esas parcelas de poder no busca un fin político. Es una implantación selectiva. El control del territorio ayuda a que el Estado central ignore las actividades ilegales en la zona, al permitir un más fácil cultivo o tráfico de droga (coca en los Andes; marihuana, amapola y recientemente fentanilo en México), armas o personas. Sirve para las fuerzas públicas facilite la labor de la criminalidad. A principios del siglo XXI, en México, en el estado de Morelos las infiltradas policías estatal y local colaboraron con narcotraficantes (Mauleón, 2015: A20), igual que en Michoacán (Loret de Mola, 2015: A6), y hasta ayudaron a perseguir estructuras criminales rivales, como en Sinaloa (Página 7: 2016). Esas acciones complican todavía más la evaluación pues las autoridades muestran "resultados" que avalan su trabajo: detenciones, capturas de droga, etc.

En otro nivel, ese dominio genera el acceso a las regalías pagadas por compañías que sí operan legalmente en el área, y un cómodo mecanismo para el lavado de recursos. Las licitaciones de obras públicas se entregan a compañías vinculadas al crimen organizado y paradójicamente la limpieza del dinero sucio termina a cargo del Estado.

Si los objetivos apuntan al poder local, también se interesan en cargos parlamentarios buscados desde zonas controladas, en especial en cargos uninominales y más aún con bajos requisitos para la inscripción de la candidatura. La eliminación de rivales puede ser brutal, pero a menudo se privilegia el despliegue de recursos de campaña y la coacción de los votantes. Los congresistas vinculados al crimen organizado entorpecen la aprobación de convenios de extradición, agravación de penas, planes de seguridad, fortalecimiento del aparato judicial y policial, u ofrecen una protección legal que dificulta la persecución de delitos. La situación extrema se presentó en Colombia. En 2010, un centenar de congresistas fueron investigados por la justicia, de los cuales 25 fueron condenados. Pese a la magnitud de las cifras, no se halló evidencia de que actuaran de manera orgánica o coordinada. Se estimaba que en la primera década del siglo XXI un tercio de los parlamentarios, alcaldes y gobernadores pudieron tener el patrocinio del paramilitarismo y, en menor grado, de la guerrilla (López, 2010: 30-31).

En el nivel presidencial, el financiamiento de campañas con aportes vinculados al narcotráfico ensombreció las gestiones o el legado de varios mandatarios, entre ellos Ernesto Samper en Colombia (1994-1998), "cuya tarea de gobierno quedó en gran medida reducida a una continua actividad defensiva" (Restrepo, 2006: 37). En Honduras, la trayectoria de la familia Rosenthal, cuyos integrantes disputaron las primarias presidenciales del liberalismo, quedó cortada por vínculos con el lavado de activos. Más grave, narcotraficantes del cártel Cachiros delataron que el presidente Porfirio Lobo (2010-2014) les entregó contratos para recompensar el respaldo a su campaña. Se trata de una de las dimensiones complejas del financiamiento de la política latinoamericana (Casas-Zamora; Zovatto, 2011: 17-67).

Sin embargo, las campañas presidenciales no se ven empañadas por la violencia, por una multiplicidad de causas. Tienen numerosos controles internos (filtros en los partidos, seguimiento de los medios, etc.) como externos (presencia de la comunidad internacional); los montos del narcotráfico se infiltran, pero rara vez son la columna vertebral del financiamiento; el control de una región y las eventuales presiones sobre núcleos de electores son insuficientes para imponerse nacionalmente; etc.

### ***Organismos electorales, partidos y organizaciones de observación frente a la violencia en los procesos electorales***

La violencia plantea desafíos para actores centrales de la democracia, vinculados con las elecciones. Los organismos electorales confrontan la necesidad y la obligación de preparar la votación aun en territorios de precaria presencia estatal, y coadyuvar a que partidos y candidatos realicen el proselitismo con las mejores garantías posibles de libertad y tranquilidad, si bien la responsabilidad última recae en los cuerpos públicos de seguridad.

Entre las regiones de peligro destacan aquellas donde perviven los restos de la antigua violencia, ligada con las guerrillas. Es el escenario complicado de la Registraduría de Colombia y de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) de Perú. En la primera vuelta de la presidencial de 2016, una decena de militares y civiles que repartían insumos electorales fueron emboscados y asesinados por columnas de Sendero Luminoso en el Valle de Mantaro. Para la segunda ronda, la ONPE reubicó los asientos electorales en zonas menos expuestas.

También deben encarar la nueva violencia que fragiliza la presencia del Estado, como en el triángulo norte centroamericano. Para distribuir el material o realizar pruebas de transmisión de datos en barrios de las principales ciudades, los organismos lidian con las pandillas que les exigen un pago ("impuesto de guerra") para ingresar o trabajar en las zonas, como lo admitió el Tribunal Supremo Electoral (TSE) de Honduras en 2013 (El Heraldo, noviembre 2013: 5). No son los únicos sometidos a la extorsión, también los partidos son víctimas, en esa región o en Haití (Boyard, 2019: 14-15).

En 2015, en México, los movimientos de maestros (Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, CNTE) buscaron boicotear la jornada electoral legislativa. El Instituto Nacional Electoral (INE) carecía de certeza sobre la posibilidad de organizar los comicios en localidades de Oaxaca y Guerrero. Los conflictos impidieron los comicios en 182 mesas y en 415 la votación se suspendió por actos violentos o la destrucción del material (El Universal, 2015: A4). Si bien en el universo nacional de casillas, el porcentaje es bajo, en municipios como Teotlitán de Flores Magón o Tehuantepec se instaló una cantidad mínima (Milenio, 2015: 8). Más allá de los incidentes que incluyeron hasta cuatro fallecidos y centenares de detenidos, lo inédito en ese país fue que en un conflicto sectorial se tomara de rehén al proceso electoral para la atención de reivindicaciones.

Sin ser un objeto de un análisis en profundidad –por el énfasis de la investigación en los componentes específicos de la violencia–, muchos organismos electorales deben controlar y fiscalizar los recursos que los partidos reciben y utilizan durante la campaña. Esta responsabilidad de múltiples aristas, difícil de cumplir aun con fondos que provienen del circuito legal, se torna compleja para tener siquiera indicios de fondos de procedencia dudosa o turbia que se destinan para las actividades habituales de una campaña, o peor aún para las funciones sucias: comprar votos, coaccionar electores, intimidar candidatos, incluso asesinar adversarios políticos.

La persecución de los delitos y la aplicación de la justicia electoral se plantea como un debate acuciante en el caso de autoridades que ganan luego de una campaña con violencia, no de la que pudo surgir espontánea del apasionamiento de los militantes, sino de la planificada desde los comandos de campaña contra electores y candidatos. El caso más fuerte fue la destitución y encarcelamiento de decenas de parlamentarios colombianos vinculados con el narcotráfico y los grupos paramilitares, aunque los juicios no fueron específicamente por los actos de campaña.

Por su parte, los partidos se mueven entre el doble desafío de evitar ser víctimas y verdugos. La participación en democracia no debiera en ninguna circunstancia implicar riesgos mortales. Sin

embargo, donde las actividades criminales o ilegales tienen peso, un candidato corre peligros de esa naturaleza. En el escenario de menor amenaza, se inscribe conociendo de antemano que la victoria está reservada al aliado con esos sectores, y en la medida que acepte ese papel testimonial, incrementa su probabilidad de terminar ileso.

Si ese es el riesgo, eso implica que otro político asume el rol de verdugo. En este punto, es indispensable diferenciar el candidato y la organización. La elección regional colombiana de 2011 evidenció que “los actores armados no tienen una preferencia homogénea por apoyar candidatos de un partido en específico, sino que apoyan al que consideran el mejor competidor en su zona de dominio” (Ávila; Velasco, 2012: 110). En esas áreas, incluso grupos criminales se enfrentan a través del uso instrumental de banderas partidarias: el choque no opone un candidato violento contra rivales pacíficos, sino a varios con agendas criminales (Ávila; Velasco, 2012 a: 76-110).

En numerosos países, los partidos son estructuras débiles, con una presencia territorial limitada, actividad esporádica, escasa articulación entre el centro y la periferia. En el ánimo de conseguir la mayor cantidad posible de cargos y difundir la bandera, abren o entregan las listas locales, eventualmente congresales, con poca discriminación. Personajes de reputación dudosa que ofrecen popularidad o, más prosaicamente, costear la campaña son investidos. En los valles cocaleros de Perú, los escasos partidos de alcance nacional que todavía compiten en las elecciones regionales funcionan como “franquicias”, pero la mayoría de las organizaciones son locales (Tong, 2016: 78-79). No obstante, aun en sistemas sólidos, ciertas áreas caen en manos de cacicazgos que, a cambio de aportar votos en la presidencial, reciben carta blanca para dictar el ritmo partidario en las municipales o en las legislativas, incluso cuando se conocen sus vínculos oscuros o estilos de campaña agresivos.

La dirección nacional opta por desconocer los eventuales detalles de las campañas. El cinismo se acentúa si se da por descontado que en ciertas regiones el conjunto del tejido social se encuentra compro-

metido y que, por lo tanto, las credenciales de los candidatos rivales deben ser parecidas. En la medida que los candidatos con antecedentes sospechosos no integran los círculos más cercanos del poder, el partido no se estima cooptado por los intereses o la agenda criminal.

En 2015, en el municipio de Tancítaro de Michoacán (México), donde se conformaron las “autodefensas” –presuntamente para impedir la incursión del narcotráfico–, los partidos principales del país (PRI; Partido Acción Nacional, PAN; Partido Revolucionario Democrático, PRD) optaron por la singular estrategia de aupar un candidato único, para bloquear la infiltración del crimen organizado, la violencia en las campañas y la apropiación del poder local (Excélsior, 2015: 9). El cierre del paso al narcotráfico tuvo como precio el recorte de las opciones para el electorado.

Por último, las elecciones para elegir dirigentes y las primarias para seleccionar candidatos, que han ganado popularidad en respuesta a dinámicas internas y exigencias desde la sociedad para que los partidos actúen de manera democrática e institucional, ofrecen a veces una palestra a la violencia, menos visible en los comicios entre partidos. En efecto, las competencias internas tienen menor regulación, así como una participación, control y presencia reducidos de actores externos y neutrales (desde el organismo electoral, entidades de observación electoral hasta las fuerzas de seguridad). El relajamiento de los mecanismos de control induce a comportamientos menos prolijos, que pueden incluir violencia e intimidación, o, por el contrario, provocar reacciones enérgicas.

En América Latina, de por sí insegura para el ejercicio del periodismo, la cobertura mediática de las campañas se hace bajo amenazas en áreas donde el narcotráfico, otras actividades ilegales o incluso poderes fácticos fuertes, ponen intereses en la competencia política. El peligro se atenúa para los medios nacionales que se mueven en el ambiente pacificado de las presidenciales o se involucran de lejos en el juego local. Se eleva para los regionales, confrontados cotidianamente a las realidades de terreno. Los periodistas se refugian en la autocensura, sufren intimidaciones o son directamente blanco de ataques, en especial si investigan actos de

corrupción, el pasado y los vínculos de los candidatos, el financiamiento de las campañas.

Por último, la violencia aprieta a la observación electoral. Las organizaciones nacionales enfrentan el reto del monitoreo de las campañas o la verificación de las condiciones que anteceden la jornada electoral en las zonas peligrosas, y la inseguridad se multiplica en el seguimiento de terreno de largo alcance, con un estudio de las candidaturas, los costos de campaña, el eventual uso de la violencia. Pocas organizaciones tienen la voluntad y los recursos para una labor de estas características que revela, casi con características etnográficas, las caras inquietantes, sombrías y directas de la violencia. No obstante, algunas han creado instrumentos para detectar indicios del impacto de la violencia con los “mapas de riesgo”, la categorización de municipios según el grado de exposición a estas amenazas y preocupaciones temáticas transversales. Destaca la labor de la Misión de Observación Electoral (MOE) de Colombia por la sistematización de la labor y las alianzas con centros académicos para una mejor comprensión de las aristas del fenómeno (López, 2008: 183-204; Misión de Observación Electoral, 2018).

La cobertura de los puntos de observación –en general seleccionados con métodos aleatorios para obtener muestras representativas– plantea dificultades. En la presidencial 2013, ni el reclutamiento en los barrios concernidos, consiguió que la plataforma hondureña Hagamos Democracia reúna voluntarios para ciertas colonias de Tegucigalpa y San Pedro Sula. En ese país, como ya se mencionó, los observadores fueron amenazados y excluidos de la votación en el municipio de El Paraíso.

La observación internacional rige sus protocolos de seguridad bajo la máxima de no arriesgar a sus integrantes. El principio conduce, en ciertas ocasiones, a suspender la presencia en áreas de peligro, como en Oaxaca durante la parlamentaria mexicana de 2015 (Excélsior, 2015 a). Si bien ello es en sí mismo un indicador del impacto de la violencia, al mismo tiempo impide que las misiones constaten los acontecimientos en el terreno.

#### **IV. Otros rostros de la violencia**

Tras décadas de avances democráticos, no lineales, pero sí consistentes, han resurgido y se han enquistado en América Latina otras modalidades de violencia en las elecciones. Por un lado, hay prácticas y bolsones autoritarios, promovidos o tolerados por gobiernos, que afectan el ejercicio de derechos políticos y, a menudo, implican retrocesos con respecto a estándares alcanzados. Por otro lado, ciertos actores políticos recurren a tácticas de violencia de características novedosas, aunque se asienten sobre antiguos sedimentos socioculturales.

##### ***Viejas prácticas con nuevos ropajes: las ambigüedades del Estado***

Las prácticas autoritarias recortan el pluralismo a partir de modalidades de violencia impulsadas desde el Estado, revestidas por lo tanto de ropajes legales, y que son adoptadas por instancias, en teoría, independientes del gobierno, pero subordinadas en la práctica. En lugar de ejercer como un garante de derechos, el Estado los restringe. Este esquema de violencia, progresiva y escalonada, no elimina físicamente a los adversarios y se ha observado con frecuencia –aunque no exclusivamente– en los países alineados en la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA), bloque impulsado por el presidente Hugo Chávez de Venezuela (1999-2013). La novedad estila en que todos esos gobiernos nacieron de una elección legítima que dio lugar a una alternancia (Levitsky; Ziblatt, 2018).

La autonomía e independencia de las instituciones se minimizan ante la tutela ejercida por el Poder Ejecutivo, provocando un desequilibrio estructural en la competencia a favor del oficialismo, que controla los resortes del organismo electoral y de las instancias de la justicia. La gama de medidas incluye la inhabilitación de candidatos y de partidos, el cambio jurisdiccional de las jefaturas partidarias de oposición so pretexto de controversias internas hacia liderazgos complacientes con el gobierno, el ajuste de distritos electorales de manera sesgada, la imposición de cadenas nacionales de televisión y radio para generar una presencia apabullante en

los medios, la limitación del despliegue de la observación electoral (se prescinde de la internacional, al menos de la independiente, o se la reduce al mínimo, y se entorpece el alcance de la nacional).

El gobierno de Daniel Ortega en Nicaragua llegó al punto de quiebre en la reelección de 2016. Más que un giro inesperado, fue la culminación de un deterioro paulatino, que incluyó la cuestionada municipal en 2008, con pruebas de fraude en Managua (IPADE, 2009: 55-60), y la polémica reelección en 2011 (Martí i Puig, 2013: 269-286). Sucesivas decisiones de la justicia y del organismo electoral derivaron en el traspaso del liderazgo del Partido Liberal Independiente (PLI), el principal opositor, de sus mandos social y políticamente reconocidos a un grupo sin trayectoria; la inhabilitación de la candidatura opositora y la destitución de la bancada parlamentaria por desacato al nuevo liderazgo. Asimismo, excluyó la presencia de la observación internacional (Organización de Estados Americanos, OEA; Unión Europea, UE; Centro Carter, con una extensa trayectoria en ese país), en tanto que los habituales actores de la observación local desistieron de monitorear el proceso por las veladas intimidaciones.

En Venezuela el gobierno de Chávez y más aún la gestión de su sucesor Maduro, adoptó pautas próximas. Entre las principales herramientas figuró la persecución judicial, el encarcelamiento y la inhabilitación de los opositores, la cancelación del registro de partidos opositores. Los casos emblemáticos son la sentencia de Leopoldo López (2015) y la inhabilitación del dos veces candidato opositor Henrique Capriles. Otros dirigentes sufrieron el exilio y la prisión, como Manuel Rosales, candidato opositor en 2006. Las elecciones se celebran, por lo tanto, en ambientes tensos y atemorizantes que degradan la calidad de la democracia y de las elecciones (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2016: 9-14). La integridad de la presidencial de 2013 y de la legislativa de 2015 figuró entre las peores de la región (Lara Otaola; Martínez i Coma; Norris, 2016: 82). Incluso el recurso a los actos electorales queda en entredicho, como ilustró la suspensión del referéndum revocatorio presidencial y la postergación de un año de las elecciones regionales, finalmente organizadas en condiciones opacas en

2017, preludio de la presidencial de 2018 a la cual no acudieron las principales fuerzas de oposición y la mayor parte de la comunidad internacional denegó el reconocimiento.

Decisiones jurisdiccionales colocan a las fuerzas políticas de oposición en precariedad. Hubo intervenciones judiciales que trasladaron la dirección de organizaciones a liderazgos afines al gobierno y sobre todo una ofensiva discrecional para exigir la reinscripción de partidos que condujo entre 2017-2018 a la extinción de la mayoría de las formaciones opositoras. Antes de desaparecer, Acción Democrática (AD) tuvo que pasar en el lapso de un año por tres procesos para ratificar su registro con la recolección de firmas (Colina, 2018: 11).

Las condiciones de la libertad de prensa se deterioran, con el acoso a los medios de comunicación críticos o independientes del gobierno –incluyendo la clausura o la confiscación– el manejo partidario de la televisión y radio públicas y el manejo discrecional de la pauta publicitaria estatal para recompensar o castigar opiniones políticas. Emblemática fue la multa de 40 millones de dólares impuesta al periódico *El Universal* en Ecuador, a raíz de una demanda de Rafael Correa (al final, el presidente “perdonó” a los demandados, pero el precedente quedó como una advertencia). La reducción de las fuentes plurales de información adquiere notoriedad durante las campañas y propietarios y periodistas optan por perfiles bajos y la autocensura (Molina, 2015: 63-72).

### ***Bolsones autoritarios: entornos intimidatorios para la libertad del elector***

Los bolsones autoritarios corresponden a una realidad distinta de la precedente. Se presentan en contextos variados, con el común denominador de ser espacios donde el oficialismo, nacional o local, posee apoyo genuino, pero que se cierran, traban la expresión del disenso y amplían las probabilidades de coacción sobre las opiniones minoritarias.

En Venezuela, las condiciones para la votación libre se compli- can en las mesas que funcionan en o cerca del “Plan vivienda”, el

programa social que entregó a sectores populares el uso de las casas, pero sin títulos de propiedad. Las oportunidades de respaldar a la oposición disminuyen, tanto más que se abusa del voto “asistido”, concebido para colaborar a personas inseguras sobre cómo votar en las máquinas, y se duda sobre el secreto del voto electrónico (una sospecha sin fundamento técnico, que no disipa de manera convincente el organismo electoral. Cañas; Torre, 2016: 239-245. Venezuela es el país con más bajo porcentaje de confianza en la existencia de ese secreto, apenas 45% para una media de 64%. Latinobarómetro 2017: 40). La puesta en marcha del “Carnet de la Patria” y el registro en las bases de datos gubernamentales aumentaron significativamente la coerción sobre los más vulnerables. Ese documento es indispensable para recibir los alimentos distribuidos por el Estado, sin los cuales la misma supervivencia estaría en riesgo dados los alcances de la peor crisis humanitaria de la región. El gobierno consiguió vincular el Carnet con los procesos electorales, plantearlo como un requisito para el ingreso a los centros de votación, y generar la duda suficiente en los votantes que la abstención o un voto por los opositores en 2018 podía dar lugar a la pérdida de los subsidios (Martínez, 2018: 26-29).

En Bolivia, en el trópico cocalero de Cochabamba, el norte de Potosí o en zonas del altiplano paceño, bastiones del Movimiento Al Socialismo (MAS), los sectores sociales afines a esa formación amenazaron desde 2009 el desarrollo de las campañas rivales (Erbol, 2014; El Potosí, 2014; Página 7, octubre de 2018: 38; Página 7, 25 de junio de 2019: 2), anunciaron castigos físicos a quienes no se alinearan con el MAS (un diputado del norte de Potosí amedrentó en 2014 con el “voto chicote” a quienes no votaran en línea por los candidatos presidencial y parlamentario del MAS) y la violación al secreto del voto afectó a varias de estas regiones (Organización de los Estados Americanos, 2009: 18). La ya débil adhesión a la oposición se contrajo al mínimo. El referéndum revocatorio de 2008 mostró áreas que combinaron una participación de 100% y un apoyo a Evo Morales próximo a la unanimidad (Presidencia del Senado, 2009: 8-9).

En un contexto político distinto, comunidades aisladas de Chiapas en México enfrentan con recurrencia las “casillas zapato”, así

denominadas cuando los votos favorecen a un solo partido, habitualmente el PRI. Todavía en la legislativa de 2015 se presentaron diez casos.

Fuera de esos ambientes rurales tradicionales y replegados, se forman bolsones con potencial autoritario donde el oficialismo presiona a núcleos con distintos grados de dependencia, como los empleados públicos o los beneficiarios de programas sociales. La discrecionalidad y opacidad en los criterios de distribución facilitan su uso para fines electorales (Stokes; Brusco; Dunning; Nazareno, 2013).

En la legislativa de Colombia en 2010 la distribución de bienes de "Familias en acción" se vinculó con incrementos de la votación de senadores oficialistas en ciertas áreas (Coronel, 2010: 24). En México, las denuncias han sido frecuentes contra los gobernadores, aun en la capital, donde se señaló que el PRD repartiría ayudas alimentarias o facilitaría el acceso a hipotecas a los inscritos en sus listas (Hilgers, 2008: 123-153). En reacción, se extendieron las sanciones penales electorales contra esas conductas para preservar la imparcialidad de los programas (San Román de la Torre, 2015: 47-53).

Los programas sociales, en particular las transferencias condicionadas (bonos) o la entrega de bienes y servicios individualizados por parte de los Poderes Ejecutivos, nacionales o locales, se multiplicaron desde el inicio del siglo XXI. En las elecciones ofrecen dos rostros. Provocan una adhesión espontánea al partido promotor, ilustrada, por ejemplo, en el impacto de la "Bolsa familia" que afincó un bastión para el Partido de los Trabajadores en el empobrecido nordeste de Brasil, una zona inicialmente distante del PT (Louault, 2009: 191-192; Zucco, 2013: 810-822), más allá de la tendencia de esa región a simpatizar con el oficialismo de turno (Cervi, 2017: 71-72). En otros contextos, sirven de chantaje en desmedro de la independencia del electorado (Gómez-Álvarez, 2009), amenazado de perder los beneficios si no apoyan al partido o, al menos, si no demuestran haber concurrido a los mítines o asistido a las urnas.

## ***Viejas prácticas con nuevos ropajes: las ambigüedades del clientelismo***

En un área gris, por la entremezcla de costumbres y de modalidades nuevas, de aquiescencia e intimidación, el clientelismo continúa como moneda corriente en muchas regiones de América Latina, preservado por la pobreza y la desigualdad, por la constatación de que aún no se alcanzó que “ningún ciudadano sea tan rico como para poder comprar a otro, ni tan pobre como para ser obligado a venderse” (Rousseau, 1993). El fenómeno se rodea de ambigüedades. Implica formas de transacción más o menos explícitas entre candidatos, operadores políticos y electores. Asimismo, los sujetos activos se hallan de los dos lados de la barrera. Cuando el clientelismo se generaliza, provoca una expectativa de beneficios durante la campaña que sanciona a quiénes no quieren (o no pueden) entrar en el juego, lo que en áreas pobres de Panamá se resume en: “el que no da, no va” (Valdés, 2019: 25).

Porque en ocasiones la entrega de recursos no es suficiente para asegurar a cambio el voto, se añaden dosis de intimidación, sobre todo donde la presencia estatal es frágil y los ciudadanos quedan expuestos a grupos social, económica y políticamente poderosos. El terreno fértil para el clientelismo y las distintas formas de violencia comparten varias características comunes.

La compra de votos representa un fenómeno más extendido y socialmente más aceptado en América central y en el norte andino que en el sur del Continente (Gonzales; Kiewiet de Jonge; Nickerson, 2014: 197-211; Gonzales; Kiewiet de Jonge; Meléndez; Osorio; Nickerson, 2014: 155-170).

La compra exige recursos, opacas rendiciones de cuenta, imbricaciones entre políticos y poderes fácticos que a menudo presagian administraciones corruptas para la devolución de los favores económicos. El cóctel se repitió en la elección atípica de 2015 de gobernador de La Guajira en Colombia (El Tiempo, 29 de enero de 2017: 13) y amplió a cinco el número de gobernadores destituidos, imputados penalmente o encarcelados entre acusaciones de corrupción, cohecho al elector y asesinato de rivales políticos.

En una investigación en Guatemala, 4.4% de los encuestados admitió haber recibido un regalo o un favor a cambio del voto (y más de un tercio señaló que la práctica se dio en su vecindario), y 3% haber sido intimidado con fines electorales (hasta 16% de práctica en el vecindario). La compra con comida, materiales de construcción y dinero se produjo sobre todo en áreas rurales e indígenas (Instituto Nacional Demócrata / Acción Ciudadana, 2012). Los resultados de Honduras en 2013 arrojan cifras más elevadas (Meléndez, 2019: 370-373). La efectividad de la transacción aumenta cuando el ciudadano teme, sospecha o cree que faltan garantías para mantener su voto en secreto; por lo tanto, una responsabilidad básica del organismo electoral es asegurarle las condiciones que lo sustraigan de los controles fácticos y le permitan ejercer el sufragio como expresión de su voluntad, fruto de una reflexión propia y de la autonomía de criterio. La mampara o el aula son símbolos de la libertad de consciencia (Garrigou, 2008: 89-91).

### ***Viejas prácticas culturales con nuevos ropajes institucionales: la violencia política de género***

América Latina tiene un sustrato y un fondo cultural impregnado de machismo y de concepciones estereotipadas sobre el papel de cada sexo: a los hombres, el espacio público, la toma de decisiones colectivas, la política; a las mujeres, el ámbito privado, la familia y el hogar. Sin duda, no se trata de una particularidad regional, aunque se exprese con tonos y acentos locales. Constituye una arraigada visión compartida por casi todas las culturas en el mundo y cuyo quiebre, en la historia humana, es muy reciente.

Que la violencia política motivada por razón de género sea un fenómeno novedoso no es más que una paradoja que revela el cruce y el choque entre ese conjunto de costumbres y prejuicios difundidos en la sociedad y la acelerada y masiva irrupción de las mujeres en la política desde fines del siglo XX. Su llegada a un ámbito hasta entonces reservado casi en exclusividad para los varones despertó en muchas reacciones hostiles y agresivas. Sintieron que los siempre disputados y cotizados espacios políticos se hacían aún más difíciles de alcanzar: el posicionamiento en las candidaturas se complicaba pues las mujeres se volvían nuevas competidoras, a

menudo con el respaldo de las normas que les reservaban un cupo, y con disposiciones crecientemente elevadas (cuotas más altas con criterios estrictos de cumplimiento, paridad y alternancia, "legítima sobrerrepresentación femenina", etc.).

Las manifestaciones de la violencia política de género son variadas, tanto en sus objetivos específicos como en sus grados. Una de sus primeras expresiones fue la presión para que una candidata elegida renuncie al cargo, para así habilitar a un varón. Los mecanismos incluyen violencia encubierta o abierta, incremental en caso de no conseguir pronto el objetivo: intimidaciones, agresiones físicas, asesinatos en los peores casos. Parte del acoso se limitó a partir de la aprobación de leyes para que la suplencia sea necesariamente de una mujer.

El ejercicio de responsabilidades políticas por parte de las mujeres tiende a ser más complicado en el ámbito local que nacional, rural que urbano. Sin ser exclusivo de esos espacios, allí se concentra la violencia política de género, como ilustra el sudeste mexicano (Dalton, 2012). En la legislativa local chiapaneca de 2018, más de 50 elegidas renunciaron de manera simultánea; la maniobra fue desbaratada por la intervención del organismo electoral. Perduran las pautas más conservadoras sobre los roles de género y el papel activo de las mujeres despierta más encono; asimismo, las rivalidades políticas derivan más fácil o rápidamente en hostigamientos con evidentes sesgos sexuales. Los costos para los agresores son menores por la tolerancia del entorno pues, a veces, hasta los núcleos familiares perciben de manera crítica el compromiso político femenino.

En las ciudades y las capitales, donde tiende a transcurrir la política nacional, se asentaron primero las nuevas sensibilidades de promoción de la participación femenina y de equidad de género, construidas sobre otras transformaciones silenciosas de largo plazo para las mujeres: el éxito escolar y universitario, el ingreso y ascenso en el mercado laboral, los cambios en la concepción familiar y en la dinámica de la fecundidad, etc. La denuncia de los ataques es más sencilla, tiene eco y sanción social para los agresores, con exigencias para la dimisión de los cargos o de los puestos de candi-

datara, incluso cuando las denuncias de acoso sexual o de violencia contra las mujeres, no tengan una raíz política.

Estas evoluciones condujeron a aprobar sanciones específicas en leyes contra esa violencia y el acoso político, que permiten castigos jurídicos y sobre todo favorecen que las víctimas tomen la palabra y fortalezcan la toma de conciencia social. En 2012, Bolivia fue el primer país en promulgar una norma de estas características (Brockmann, 2017: 271-277). Jugó el activismo del movimiento feminista que colocó precozmente el asunto en la agenda (Machicao, 2004), aunque fue el asesinato de dos concejalas que aceleró la aprobación. En simultáneo, las instituciones electorales exploran medidas que garanticen el acceso y la permanencia de las mujeres en los cargos electivos, y persigan o sancionen judicialmente a los culpables.

## **V. El impacto de la violencia en la participación política y electoral**

Al mismo tiempo que América Latina ha convertido a las elecciones en la pieza clave de su vida política y mejorado la calidad de su democracia, cualesquiera que sean las debilidades de esa construcción, todavía ostenta algunos tristes indicadores mundiales, como la peor desigualdad socioeconómica y la zona más violenta.

El indicador habitual para medir la violencia es la tasa de homicidios por 100.000 habitantes. Pese a sus limitaciones, se trata del dato "duro" más confiable y preciso, el menos sujeto a interpretaciones subjetivas, el más difícil de manipular u ocultar –aunque subestimado en los países donde las "desapariciones" son altas–, idóneo para comparaciones internacionales. América Latina concentra aproximadamente un tercio de los homicidios del mundo, a la par que África (las oscilaciones anuales modifican apenas la pauta de la distribución). El promedio mundial en 2010 fue de 6.2 / 100.000 habitantes, y América llegaba a 16, con una situación alarmante en el Caribe y América Central (UNDOC, 2011: 9-10).

Se postula la hipótesis que la violencia disminuye la participación política y electoral, más allá de los otros factores bien estu-

diados: las características sociológicas del territorio; las variables políticas; factores jurídicos, técnicos y administrativos; el perfil del elector<sup>23</sup>.

Su impacto es poco abordado desde la teoría y poco analizado de manera empírica. Ha pesado que el nacimiento y el desarrollo de la sociología electoral se diesen en Europa y Estados Unidos que, desde la segunda mitad del siglo XX, son áreas con mínima violencia interna, y además declinante. Los estudios que la relacionan con la política se centran en sociedades que atraviesan o acaban de salir de conflictos bélicos, internacionales o locales (América Central y Colombia ofrecen una abundante bibliografía). Sin embargo, la violencia constituye una variable crítica, no sólo porque los ciudadanos perciben la inseguridad como uno de los principales problemas, sino porque objetivamente América Latina es la región más golpeada por este flagelo.

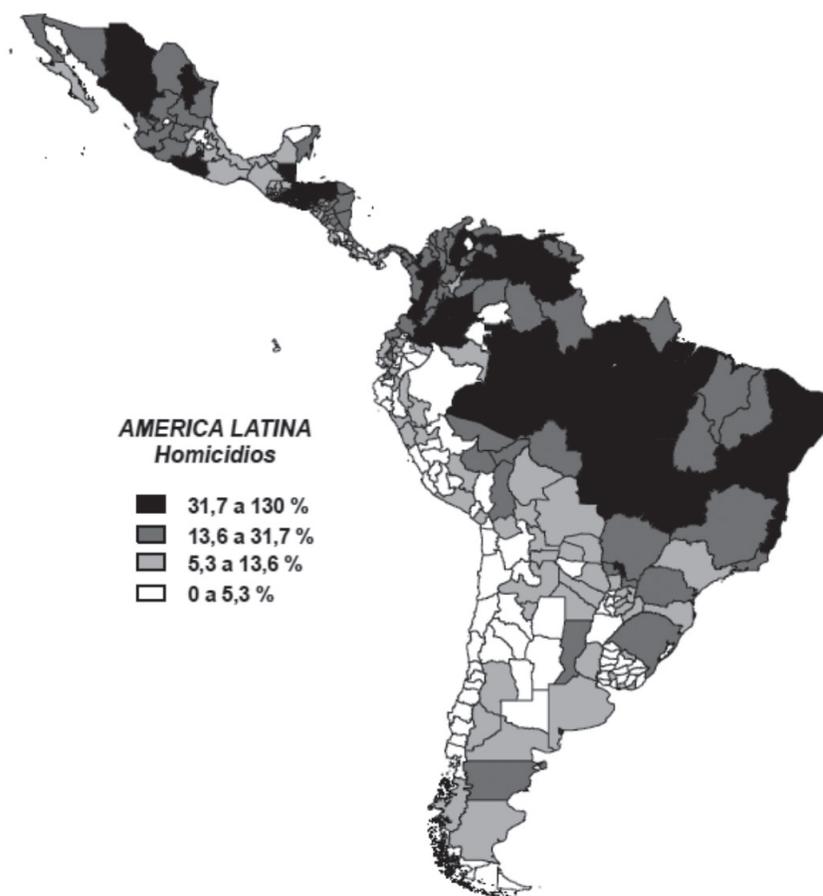
Por su importancia en la vida latinoamericana, el tema requiere una exploración descriptiva y explicativa, que desentrañe algunas de sus implicaciones y consecuencias. Los indicios apuntan que aun luego de terminar, la violencia lastra la participación. Años después del final de la guerrilla, los lugares de combate de Sendero Luminoso se sitúan entre las menos participativas de Perú (Vargas, 2005).

Con ese propósito exploratorio, se establece la correlación entre la violencia (medida a través de la tasa de homicidios) y la participación en la elección presidencial más reciente. En la escala nacional, se confirma la asociación entre alto índice de homicidio y menor concurrencia a las urnas (correlación de  $-57.9$ , cuadro 3 del capítulo I). Los datos del principal nivel subnacional (denominado estado, provincia o departamento, según los países, y que se encuentra por arriba del nivel municipal) se presentan en el cuadro 1. El contraste cartográfico puede efectuarse entre los mapas 1 del Capítulo I y el mapa 1 del presente, para las 371 unidades político-administrativas de 18 países latinoamericanos.

---

23 Para un análisis detallado de la participación ver capítulo I "400 millones".

**MAPA 1: ÍNDICE DE HOMICIDIOS POR CADA 100.000 HABITANTES EN AMÉRICA LATINA EN EL NIVEL SUBNACIONAL**



Elaboración cartográfica: Carlos Medrano

**CUADRO 1: CORRELACIÓN ENTRE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN LA PRESIDENCIAL (PRIMERA VUELTA) Y LA TASA DE HOMICIDIOS A NIVEL SUBNACIONAL EN AMÉRICA LATINA<sup>24</sup>**

País y año de la presidencial	Número de unidades político-administrativas	Correlación tasa de homicidios-participación electoral
Argentina - 2019	24	-10.7
Bolivia - 2020	9	-45.1
Brasil - 2014	27	-31
Chile - 2017	15	-20.3
Colombia - 2018	33	20.5
Ecuador - 2019	24	14.7
Paraguay - 2018	18	20.9
Perú - 2016	25	16.3
Uruguay - 2014	19	-24
Venezuela - 2013	24	6
Costa Rica - 2018	7	-53.3
El Salvador - 2019	14	10.8
Guatemala - 2019	22	-13.3
Honduras - 2017	18	-43
Nicaragua - 2011	17	-58
Panamá - 2019	11	-36.2
México - 2018	32	-24.9
República Dominicana - 2016	32	-15
América Latina	371	-28.3

La correlación, no tan alta como la medida para la escala nacional, resulta relevante por la cantidad de unidades analizadas. Corroborar el vínculo entre mayor violencia y menor participación electoral, además verificado en la mayoría de los países tomados de manera individual.

La correlación se realiza en México y Centroamérica (con la excepción salvadoreña), donde la violencia comparte una doble característica: es reciente, con incrementos vertiginosos en el siglo XXI; y masiva. En el primer caso, los homicidios golpean sobre todo donde el crimen organizado produce y trafica droga, además de incursionar en otros delitos como el robo de combustible, el tráfico de personas y armas, en un enfrentamiento duro con el Estado (Ze-

<sup>24</sup> La tasa de participación proviene de los organismos electorales, que publican estadísticas de calidad y detalladas poco después de las elecciones. Las tasas de homicidio no presentan la misma uniformidad ni calidad de las estadísticas electorales. Se privilegió la información oficial más reciente y cercana a la fecha de la elección.

peda, 2018: 188-215). En el segundo, el final de las guerras civiles y de las guerrillas no supuso recuperar un ambiente pacífico. Las cotas de homicidios alcanzaron una extrema gravedad por la triple convergencia de las maras o pandillas, una delincuencia ordinaria particularmente cruenta, el tráfico de droga, armas y personas, en Estados con sistemas judiciales frágiles (Fundación Konrad Adenauer; la Red, 2011: 19-52) y donde la impunidad campea, con promedios cercanos a 95% incluso para los homicidios (Alianza por la Paz y la Justicia, 2014). A la violencia política sucedió una criminal cuyo balance en víctimas resulta igual o peor a la de los momentos álgidos de la guerra civil (Casas Zamora, 2012: 99).

La criminalidad desgarrar el tejido social, provoca el escepticismo o resentimiento de la población contra las autoridades e instituciones, incrementa la desconfianza, genera un temor continuo, quiebra la sociabilidad tradicional, carcome la voluntad y las expectativas de participar y comprometerse en la vida colectiva, aumenta las probabilidades de tener comportamientos violentos en el futuro.

Las personas buscan disminuir la exposición al peligro. En los casos extremos, huyen, como puso de manifiesto la "crisis migratoria" o "crisis de refugiados" cuando miles de niños y adolescentes centroamericanos arribaron a Estados Unidos desde 2014 (Luiselli, 2017). Otras se repliegan en la esfera privada y evaden la participación en los espacios públicos, donde se incrementan los riesgos, no necesariamente por las actividades como tales, sino por el simple hecho de recorrer las calles, usar el transporte público, cruzar "territorios" controlados por grupos criminales, etc. Ese alejamiento restringe el involucramiento en juntas de vecinos, comités escolares de padres, sindicatos, partidos, etc. A la larga, disminuye la voluntad de participar en las elecciones, porque se ha desgastado el reflejo de intervenir en la vida colectiva y también, por el desengaño con la acción de los poderes públicos, impotentes para frenar la espiral de violencia, sancionar a los culpables, devolver pautas de una vida sin sobresaltos y temores.

En México, el temor a la delincuencia mermó la asistencia a eventos públicos, redujo las salidas a la calle, incluso las rutinas de visitas

a amigos y familiares ([www.inegi.org](http://www.inegi.org)). En Honduras, para eludir la inseguridad, considerada la preocupación prioritaria, la gente evita visitar ciertos lugares (20.5%), sale acompañada (13.1%), cambia de horarios o de rutas (17.6%), o directamente no sale de la casa (4.9%) (Instituto Nacional Demócrata-Universidad Nacional Autónoma de Honduras, 2016: 21). El objetivo es exponerse lo menos posible. La costa norte, de alta violencia, posee débiles índices de concurrencia a las urnas, a diferencia de los departamentos occidentales, rurales y de limitada violencia (Romero Ballivián, 2014: 51-53). La “paradoja hondureña”, una participación baja en las áreas desarrolladas (Cálix; Sonnleitner, 2006: 20-25), se acentuó drásticamente en el siglo XXI con el impacto de la violencia en la urbanizada y próspera fachada atlántica. Un fenómeno similar se observa en México (Trellez; Carreras, 2012: 89-123); otra investigación en ese país no encontró ese vínculo a nivel de los estados, pero sin señalar cuál fue el indicador de “inseguridad” (Instituto Nacional Electoral, 2014 a: 60).

Las maras han dado pocos visos nítidos o fuertes de inmiscuirse directamente en los procesos electorales y por lo tanto de afectar la orientación de los comportamientos, más allá de su impacto indirecto y negativo sobre la participación. No obstante, despuntan indicios de transformaciones. En El Salvador, se denunció el retiro de documentos de identidad a personas afines a ciertos partidos, que provocan la pasividad del intimidado, que no acude a votar –en el peor de los casos, alguien lo reemplaza– y casi nunca acusa el hecho por temor a represalias. También se mencionó la elección de concejales vinculados a pandillas, con repercusiones sobre el desfaldo de arcas públicas, favoritismo en la entrega de puestos de comercio y amenazas sobre los adversarios.

En la elección de Honduras en 2017 el Partido Nacional (PN) acusó a la oposición de recurrir a las maras para intimidar a sus dirigentes, activistas y militantes durante la campaña y en la jornada electoral, en especial a los integrantes de las mesas de votación (El Heraldó, febrero de 2018) y luego para acrecentar las protestas postelectorales (El Heraldó, diciembre de 2017).

En América del sur, la correlación entre violencia y abstención pierde contundencia, sin alejarse del sentido general. La cantidad

de homicidio es más baja y sin escaladas recientes y aceleradas, salvo Venezuela, donde a la vez es difícil obtener estadísticas confiables. Esos niveles, inscritos en una tendencia de larga duración y si vale la expresión, de “normalidad” en sus respectivos contextos, parecieran incidir menos en el tejido social y por lo tanto en la participación. En otros términos, sin un alza brusca de los homicidios, la población mantiene hábitos y pautas de comportamiento, incluyendo los electorales.

Colombia constituye un caso singular. Por un lado, tiene la menor participación del subcontinente, sin duda asociada con la larga historia de “política armada, tolerante con el uso de la intimidación y una determinada promoción de medios violentos para disuadir opositores, proteger simpatizantes y asegurar lealtades” (Giraldo, 2010: 34). Ella inhibió el surgimiento de alternativas políticas y mantuvo restringido el acceso al poder. Provocó migraciones de gente amenazada por los grupos irregulares o por el ejército, o que escapaba del conflicto. El éxodo dejó localidades vulnerables y poco participativas, o desiertas, con tasas de participación menores a 5%, como en los golpeados municipios de Antioquia en 2010 (Giraldo, 2010: 49-50).

Por otro lado, en la escala departamental, hay una correlación positiva entre las tasas de homicidios y participación. En Colombia, la participación tiene dos motores. Uno es el clásico que vincula la asistencia electoral con el desarrollo y la modernización, visible en Bogotá, Cundinamarca y otros departamentos urbanizados. El otro refleja la distorsión del juego político legada por las guerrillas, el paramilitarismo, los enfrentamientos con las fuerzas de seguridad, así como el impacto del clientelismo y la coacción de votantes. En los ambientes conflictivos colombianos, numerosas fuerzas políticas, asociadas con corrientes violentas, desarrollaron mecanismos de presión sobre el electorado que lo condujo a las urnas con recortados grados de libertad.

## **Conclusión**

En el inicio del siglo XXI, los dilemas políticos de América Latina no se plantean en los marcos del pasado. Los términos de la con-

frontación política no oponen democracia y autoritarismo. Con la excepción de Cuba, de una manera sin precedentes y por un tiempo sin equivalentes en la historia, la región exhibe gobiernos elegidos legítimamente en elecciones competitivas. El autoritarismo de viejo cuño o el horizonte totalitario han desaparecido como opciones. El debate y la acción giran alrededor de la calidad de la democracia, su profundización, sus procedimientos y sus contenidos, eventualmente sobre sus insuficiencias y promesas no cumplidas. Por lo tanto, las elecciones ya no se desarrollan bajo la sombra amenazante de los golpes de Estado ni de las guerras civiles desatadas por los excluidos del juego político.

En este escenario, surge un nuevo tipo de violencia. No atenta contra la celebración de la elección, sino que se produce en ella elección, para desvirtuarla, subvertirla para sus fines, vaciarla de sus significados auténticos, generar fronteras grises donde las normas y las prácticas democráticas se empobrecen y envilecen. Busca privarla de un componente esencial: la incertidumbre del resultado.

Entre sus características, destaca su impacto limitado en las presidenciales. Aun las polarizadas y con actores separados por márgenes estrechos, se han sucedido en notable tranquilidad (aunque la retórica de los candidatos sea pugnaz y las redes sociales virtuales se desboquen y amplifiquen las voces agresivas y radicalizadas). La democracia procesa situaciones que antes la acercaban o provocaban su colapso.

Por el contrario, afecta a comicios locales o congresales, y probablemente más si se organizan en una fecha distinta de la presidencial, que juega un papel amortiguador o moderador. En ellos tampoco tiene un carácter generalizado: las dificultades se concentran en áreas delimitadas, con similitudes geográficas y sociales.

Son regiones predominante rurales, con una escasa y débil presencia del Estado, a menudo con una baja densidad poblacional, periféricos con respecto al centro del poder político, económico, social, institucional y mediático nacional, pero estratégicos para actividades criminales o ricos en recursos naturales aprovechables con tecnología poco sofisticada.

Se confirma que la violencia se incrusta allá donde al Estado le cuesta ejercer el monopolio de la violencia legítima y evitar la impunidad (Braud, 2004: 38), o donde el proceso de estatización se manifiesta de manera incompleta (Ihl, 2010: 19). El Estado pierde sus atributos básicos, el monopolio de la violencia y el de la fiscalidad. Por un lado, las fuerzas de seguridad temen el ingreso a ciertas zonas, y las bandas delictivas ejercen su propio sistema de seguridad, de sanción y, en último caso, de orden social. Por otro lado, los ciudadanos, hasta las empresas, pagan “tributos” a los grupos criminales que cobran con eficiencia y puntualidad los eufemísticos “impuestos de guerra”.

Incluso en los países con incidencia de violencia, las elecciones locales en las capitales y las grandes ciudades comparten el ambiente pacificado de las presidenciales. La afirmación se matiza en barrios populares, también penalizados por la delincuencia ordinaria, es decir no vinculada con asuntos políticos. La intimidación o la violencia electoral afectan de manera desigual: casi nunca a los estratos favorecidos y las clases medias afianzadas, con más frecuencia a los sectores vulnerables.

Actores cuyas motivaciones no son primera y fundamentalmente políticas o electorales, aún menos ideológicas, utilizan la violencia como un medio para un dominio territorial que sirve de base para actividades ilegales o criminales. La ejercen en las elecciones porque requieren que las autoridades locales cooperen o, al menos, ignoren esos movimientos. Usan candidatos de manera transversal, inscritos en cualquier partido. Este origen no genera un efecto habitual de la violencia política –y que ensangrentó a América Latina–: la radicalización de los actores, la escalada, la búsqueda de la legitimidad. En línea con los planteamientos de la acción racional, no existe un enfrentamiento de creencias o de principios, con alta carga violenta y capacidad movilizadora, sino un uso controlado que busca fines precisos (Oberschall, 1973). Esta característica implica una limitada o nula movilización popular: ni existen los actores interesados en promoverla, como ocurría en la modernización de las sociedades latinoamericanas, con la conjunción de “elites innovadoras y masas disponibles” (Di Tella, 1986: 263), ni la orga-

nización autónoma de sectores populares o medios se dirige contra las elecciones. La nueva violencia electoral es altamente selectiva.

Hoy, la presión, la intimidación, las amenazas o las formas más brutales (los asesinatos o los atentados) contra el electorado o los candidatos, se intensifican en los meses o las semanas que anteceden los comicios. Durante la jornada, más bien se supervisa que los elementos de violencia ya aplicados alcancen los objetivos trazados. Paradójicamente cuando un grupo criminal posee una hegemonía territorial, la elección podría darse con una fachada de paz. En las etapas posteriores esporádicamente surgen incidentes aislados de la antigua violencia, casi nunca de la nueva. La fase se halla bajo control del organismo electoral, con procedimientos estandarizados, centralizados y mínimas o nulas opciones para la interferencia.

La violencia afecta la participación, la orienta hacia la baja y desincentiva cualquier forma de involucramiento en la vida colectiva. Solo en contextos especiales, la incrementa de manera atípica, porque votar se convierte en una obligación fiscalizada y presionada. La indiferencia electoral es una de las monedas con las cuales la ciudadanía paga la humillación del Estado.

El carácter regionalizado, parcial y selectivo de la violencia; su distancia con respecto a los núcleos del poder nacional; su impacto en comicios locales, tienden a minimizar la atención del Estado, a pesar de los retos que plantea a la democracia y al afianzamiento de la ciudadanía (esa lejanía se atenúa en el triángulo norte centroamericano, de superficie reducida y donde la violencia en las elecciones se añade a la constatada en la vida cotidiana).

Los mismos partidos cierran con rapidez esos episodios y se limitan a buscar reemplazantes de los candidatos asesinados o renunciados. Tal vez más que prudencia o contención para no sacar ventaja, las respuestas silenciosas traducen una desconfianza hacia sus propios cuadros. Los medios, los círculos informados de la opinión pública, el mismo Estado central muestran igualmente una forma de resignación o una cierta indiferencia tolerante ante esas áreas de peligro, donde se juega con prácticas distintas a las del resto del país.

Se acomodan ante esas realidades, percibidas como distantes del estándar moderno prevaleciente en las capitales y las ciudades. Al final, las fronteras se desdibujan. "Estado y para-Estado recurren a prácticas (políticas, organizativas y de fuerza) semejantes, al punto de que puede hablarse de relaciones miméticas entre las dos entidades" (Ocampo, 2015: 278).

Pese a los progresos de inclusión de la democracia, quizá esa actitud revela sedimentos de la antigua "frontera que separa los "in" y los "out", la gente culta que no tolera la violencia factual o verbal, que usa abundantes fórmulas de cortesía y signos de amistad, y el pueblo, es decir, *"los bárbaros" en el sentido antiguo de la palabra*, que no participan en la vida de la ciudad, que viven y trabajan en las afueras" (Touraine, 1987: 125).

Esos comportamientos se prolongan con tanta más facilidad que por las características de la nueva violencia, parece improbable que se extienda de manera significativa. Ello no exime a la sociedad y al Estado de la necesidad de atender sus causas y sus efectos. El desafío es prevenir o sancionar las amenazas con los instrumentos del Estado de derecho en todo el territorio, lo que implica una carpeta que mejore las normas de financiamiento de la política y la regulación de campañas; el sistema de persecución de los delitos y del sistema de justicia para reducir la impunidad; el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en el ejercicio de los gobiernos, en particular locales; garantías para los candidatos y las autoridades elegidas en los territorios bajo amenaza.

La eliminación de la violencia en los procesos electorales se superpone a las exigencias de la agenda del mejoramiento de la calidad de la democracia. Sus resultados crearán instituciones más sólidas y respetadas, colocarán a las elecciones como el instante indiscutido de creación de la legitimidad democrática, fortalecerán la comunidad ciudadana, consolidarán sociedades de paz.



## IV. Los ciclos de las elecciones presidenciales en América Latina

---

### Introducción

La elección presidencial fue el símbolo del retorno a la democracia en América Latina desde fines de los años setenta del siglo XX. Su realización, seguida del traspaso del poder de las manos de un militar al ganador de comicios genuinos, constituyó la primera y más evidente prueba del cierre del período autoritario y del inicio de una fase distinta. La realización de la presidencial fue la consigna unificadora de las fuerzas opositoras a la dictadura. Trabajo aparejada los comicios legislativos, pero ellos transcurrieron a su sombra, a veces, incluso subsumidos en una única papeleta: el voto para las autoridades ejecutivas servía para elegir a senadores y diputados.

Más de cuatro décadas de elecciones presidenciales ofrece una perspectiva amplia para indagar sobre las tendencias de las preferencias electorales de los latinoamericanos y, por lo tanto, de las orientaciones de las políticas públicas y las evoluciones de los sistemas de partidos. Existen suficientes pautas compartidas para revelar que el tiempo político regional se halla más afinado que el simple –y de por sí relevante– movimiento generalizado hacia la democracia.

Las presidenciales ofrecen la escala pertinente para cernir los ciclos políticos. Son las elecciones más políticas, más nacionales –por el abordaje de las cuestiones centrales del país– y más concurridas, las que mejor revelan las prioridades de los partidos, así como los comportamientos, las expectativas y las frustraciones de los ciudadanos. Son igualmente las más susceptibles de incorporar factores políticos internacionales en el cálculo, las ambiciones y los temores de los actores. En contraste, las legislativas se hallan, en la mayoría de los casos, acopladas a la presidencial y la inclinación por un partido o candidato suele derivarse de la consulta central.

Las subnacionales tienen, por su lado, un elevado componente local, proclive al particularismo y la fragmentación –lo que no impide detectar motivaciones de comportamiento similar, como muestra el capítulo El caleidoscopio de los comportamientos de los electores latinoamericanos en elecciones locales–.

El estudio parte desde 1978, año fundacional de la ruta de los comicios libres, y considera el conjunto de los países latinoamericanos. Busca identificar las pautas comunes de los ciclos, sin postular la uniformidad de los casos nacionales. La existencia de tendencias se acomoda con excepciones y singularidades. Se distinguen cuatro períodos.

El primero abarca desde el inicio y la década de 1980, con las elecciones de apertura, favorables para los partidos y los líderes históricos. Se combinó el reto político de reconstruir o instaurar la democracia con el manejo de una crisis económica que liquidó la bonanza del ingreso de divisas o de la industrialización. Los logros en el primer campo y los fracasos en el otro prepararon el viraje en la década final del siglo XX. La segunda fase corresponde a los comicios que dieron curso al liberalismo económico y a los proyectos de modernización institucional, al mismo tiempo que la participación descendió y se ensayaron las primeras reelecciones. El ingreso al siglo XXI abre una fase distinta, marcada por el cuestionamiento a los gobiernos, las elites, las instituciones en medio de una insatisfacción creciente con la persistencia de la pobreza y la desigualdad. Las corrientes de la izquierda y líderes ajenos al sistema político tradicional se alzaron con la victoria, unos con la promesa de corregir el modelo económico liberal, otros de reordenar las bases de la sociedad y el Estado. Por último, en la segunda década, la izquierda perdió terreno. Retornaron formaciones conservadoras o de derecha e irrumpieron candidatos outsiders que promovieron debates en torno a valores culturales, distintos a las agendas política y económica, hasta entonces monopolíticas en la escena pública.

El estudio de cada período incluye una síntesis de los elementos salientes, en tanto que la conclusión brinda una imagen de conjunto sobre los ciclos y de los rasgos de evolución de más de cuatro décadas de comicios presidenciales.

### **El triste récord latinoamericano de José María Velasco Ibarra**

José María Velasco Ibarra ocupa un lugar singular en las elecciones y la política latinoamericana, ganador de cuatro elecciones libres y cinco veces presidente de Ecuador, con orientaciones políticas contrapuestas y un alto grado de personalismo, aunque solo pudo concluir un mandato...

Se impuso por primera vez en 1934 y, al año siguiente, fue defenestrado por los militares. La segunda vez, él fue el beneficiario de una rebelión y gobernó tres años, hasta que fue depuesto (1944-1947). Volvió exitosamente a la presidencia al ganar los comicios de 1952, la única vez que completó el mandato. Ganador en 1960, apenas gobernó un año. Su quinta y última presidencia fue cercenada por los militares poco antes de concluir en el plazo fijado (1968-1972). Con todo, Velasco es el hombre que más tiempo gobernó Ecuador.

## **I. Las elecciones de la apertura democrática y la lealtad a los proyectos, los líderes y los partidos históricos**

El camino a la democracia se abrió en América Latina con las elecciones de 1978 en Bolivia, Ecuador y República Dominicana, alcanzó el pico en la fase 1980-1985, y cerró a principios de la siguiente década. Esos países trataron de sumarse a Colombia, Costa Rica y Venezuela, los únicos que exhibían gobiernos electos.

La prioridad de la ciudadanía y de los partidos fue la transición política, el retorno a la democracia y la recuperación de las libertades. Por eso, las elecciones ocuparon un lugar central en las demandas y las consignas de las fuerzas opositoras, así como en el impulso de la comunidad internacional. Eran el símbolo anhelado y su realización la prueba tangible de que se concretaba la ambición democrática (para una perspectiva de conjunto y análisis de casos nacionales, cf. O'Donnell; Schmitter; Whitehead, 1994).

El tránsito hacia el sistema representativo tuvo dos vías principales. La negociación entre el gobierno militar y los partidos de oposición predominó, bajo distintas modalidades, en el cono sur

(Uruguay, Chile, Brasil), así como en los países donde, con carácter previo, sesionó una Asamblea Constituyente o se aprobó una Constitución en paralelo a la presidencia militar (Ecuador, Perú, Honduras, Guatemala). En grados diversos, esa ruta implicó pactos y acuerdos entre los moderados de las Fuerzas Armadas y de la oposición. En cambio, la salida militar precipitada y sin concertación, como en Argentina, Bolivia, incluso Paraguay, desembocó en la convocatoria a la presidencial, o directamente en la entrega del poder a los civiles, como en Panamá, donde la invasión norteamericana de 1989 se saldó con la posesión de Guillermo Endara, cuya victoria electoral había desconocido el régimen. Excepcional resultó la ruta mexicana. El Partido Revolucionario Institucional (PRI), durante décadas hegemónico (Sartori, 2005: 281-292), desmontó el sistema mediante progresivas y sucesivas reformas, reinterpretación liberal del texto constitucional y votaciones locales y nacionales (Merino, 2003: 13-33).

Las sociedades que buscaban el final del autoritarismo y abrir una nueva etapa política confiaron esa tarea innovadora a los partidos más consolidados y a los líderes fogueados antes de la irrupción militar en el escenario. Probablemente la paradoja se explica porque varios países vivieron el proceso como la reinstauración de la democracia antes que como la fundación de un régimen de características inéditas.

Algunos de aquellos dirigentes fallecieron antes de la cita agendada durante décadas. El caso más dramático fue el de Víctor Raúl Haya de la Torre (1895-1979), fundador de la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) y figura clave durante medio siglo de la turbulenta política peruana. Octogenario, alcanzó a presidir la Asamblea Constituyente de la transición (1978) y falleció un año antes de la presidencial que trasladó el poder a los civiles. El hondureño Modesto Rodas (1921-1979), a quien los militares cortaron la ruta a la casa presidencial en 1963 (Barahona, 2017: 205), murió en las vísperas de la transición; el heredero del sombrero, su símbolo político, Roberto Suazo Córdova presidió la Asamblea Constituyente y consiguió la presidencia de la República. Tancredo Neves (1910-1985) fue elegido presidente de Brasil en los comi-

cios indirectos que autorizaron los militares, pero falleció sin haber asumido efectivamente el mando. Con matices, se inscribe en esta línea Wilson Ferreira (1919-1988), líder del Partido Nacional de Uruguay, clave en la lucha democrática y a quien las Fuerzas Armadas vetaron para participar en la primera elección, temerosas de su popularidad.

Otros dirigentes experimentados sí ganaron el sillón presidencial, incluso regresaron a él. En Bolivia, tras la anulada elección de 1978, en los comicios de 1979 y de 1980 se impuso el expresidente Hernán Siles (1913-1996), al mando de la Unión Democrática y Popular (UDP), coalición de izquierda dirigida por su ala progresista del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). En Perú, la presidencial fue conquistada por Fernando Belaunde (1912-2002), cuyo primer mandato interrumpieron los militares (1963-1968). En El Salvador, la victoria de Napoleón Duarte (1925-1990) en 1984 tuvo sabor a reparación de justicia, pues doce años antes los militares lo privaron del triunfo, añadiendo un detonante a las primicias de la guerrilla y la guerra civil.

En otros países, la batuta la asumieron partidos con una trayectoria larga y con dirigentes de probadas credenciales, aunque no hubieran alcanzado el renombre de los mencionados arriba. En Argentina se impuso la Unión Cívica Radical (UCR) de la mano de Raúl Alfonsín (1927-2009). En Chile, la coalición opositora a los militares conformada alrededor de los históricos partidos Demócrata Cristiano y Socialista, designó como exitoso candidato al expresidente del Senado Patricio Aylwin (1918-2016).

De manera excepcional, una figura joven presidió la inauguración democrática. En Guatemala, la Democracia Cristiana cosechó los frutos de tres décadas de resistencia al poder militar y de propuestas reformistas, de la mano de Vinicio Cerezo (1942), ganador de los comicios de 1985 (Asociación de Investigación y Estudios Sociales, 2008: 23-26). En Ecuador, la victoria de Jaime Roldós (1940) respondió al endoso de Assad Bucaram, figura de la costa, impedido de participar por una argucia legal referida a su nacionalidad que impusieron los militares.

El predominio de dirigentes consagrados y de partidos establecidos responde a varias causas, además de la señalada ambición de restablecer antes que fundar la democracia. En cierta forma, la fase militar congeló las evoluciones políticas: restringió o suprimió las actividades partidarias, exilió a los dirigentes prominentes, impidió la militancia y el proselitismo. Privó a las sociedades del surgimiento de nuevos referentes políticos.

Ciertamente, las generaciones nuevas buscaron expresarse, participar y desafiar a los militares. Mucha de la sangre derramada en la trágica década de 1970 fue de jóvenes que combatieron las dictaduras, muchos más en nombre de ideales revolucionarios, alimentados por el marxismo y la experiencia cubana, que específicamente democráticos (Pozzi; Pérez, 2012; Ríos; Azcona, 2019). Sin embargo, la represión y la misma clandestinidad del combate dieron escasas oportunidades para que esos jóvenes inscribieran sus nombres en la notoriedad social. Cuando sonó la hora de las elecciones, ocurrieron tres casos de figura. Unos se marginaron, desconfiados de las elecciones, tildadas como formas de democracia formal o burguesa, insuficientes frente a los objetivos del cambio estructural. Otros constituían la militancia joven, eventualmente radicalizada, de las antiguas organizaciones y se plegaron a los mandos reconstituidos de sus partidos, como sucedió con peronistas argentinos, socialistas chilenos o liberales hondureños. Los últimos convergieron con las fuerzas que encabezaban el retorno a la democracia, como en Bolivia el Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR) que integró la UDP bajo la premisa del “entronque histórico” con el nacionalismo revolucionario (Chávez; Peñaranda, 1992).

La liberalización previa a los comicios permitió el retorno de los exiliados, la reactivación de las estructuras partidarias, sindicales y asociativas, el inicio de las campañas. Las sociedades se voltearon hacia los partidos y las figuras conocidas<sup>25</sup>, que representaban rea-

---

25 Se trata de una diferencia significativa con la transición en Europa del Este, desprovista de figuras democráticas de oposición con raigambre popular. El liderazgo fue asumido por figuras de segunda línea del mismo régimen comunista o por opositores con carreras cortas, con la excepción de Checoslovaquia, donde Václav Havel jugó un papel algo similar al de los dirigentes latinoamericanos, aunque él fuera un escritor y no un jefe de partido, y de Polonia, donde Solidaridad construyó un aparato de cuadros desde la célebre huelga de 1979.

lizaciones gubernamentales relevantes, valores importantes, tradiciones políticas arraigadas. Poseían un anclaje en la memoria política de las sociedades. Varios comicios de la transición reeditaron los duelos predominantes antes de los golpes de Estado: radicales contra peronistas en Argentina; liberales contra nacionalistas en Honduras; colorados frente a liberales en Paraguay; Acción Popular (AP) contra el APRA en Perú; blancos versus colorados en Uruguay, etc. Pocos partidos nuevos descollaron en las preferencias.

Por supuesto, la historia y la tradición no fueron la única explicación. Los candidatos y partidos ganadores se apoyaron en las mismas cartas: un historial de reivindicación de la democracia y de denuncia de los abusos de las dictaduras, compatibles con posturas moderadas. Los líderes vinculados con las guerrillas o con los movimientos más radicales de oposición despertaban desconfianza o inquietud en el electorado, entre otras razones, por el riesgo de enfrentamientos abiertos con las Fuerzas Armadas, aún temidas, provistas de enclaves de poder, y amenazantes para los nuevos regímenes, aún de endeble base. El talante conciliador fue común y sobresalió en la primera mujer electa presidenta en América Latina, Violeta Barrios, la viuda de Pedro Joaquín Chamorro, destacado opositor al régimen de la familia Somoza en Nicaragua. La ansiedad de poner fin a la guerra civil fue crucial para su victoria sobre el sandinismo en 1990 (Ramírez, 2018: 273-275).

Los contendientes derrotados compartían varias de esas características, en particular dilatadas trayectorias políticas, que eran menos atributos exclusivos de los ganadores que rasgos de la elite política de la transición. Las razones del triunfo o del fracaso dependieron fundamentalmente del posicionamiento del partido o del líder frente al régimen militar (además de las virtudes personales o los planteamientos, factores de cualquier campaña). Los votantes recompensaron la distancia y dieron una prima a las credenciales democráticas. En Argentina, Alfonsín venció a una candidatura peronista que no parecía haber roto amarras con un pasado turbio (Baeza, 2008: 93-96; di Tella, 1993: 316-317; Gaggero, Iriarte, Roitberg, 1997: 18-20). En Bolivia, Siles superó a su excorreligionario y también expresidente Víctor Paz Estenssoro (1909-2001), lastrado

por el apoyo al golpe de Estado de Banzer en 1971 (Bedregal, 1999: 621-658). En El Salvador, el demócrata cristiano Napoleón Duarte se impuso al militar Roberto d'Aubuisson de la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA). En Honduras, recuperando las banderas democráticas asociadas al liberalismo, Suazo derrotó al nacionalista Ricardo Zúñiga, colaborador de las Fuerzas Armadas.

Con la excepción de Paraguay, donde el Partido Colorado retuvo el poder en las primeras elecciones, ninguna fuerza identificada con el autoritarismo saliente ganó. Asimismo, los intentos por crear partidos desde las dictaduras fracasaron, incluso generaron repudio, como en Uruguay (Caetano, 1997: 280). Pocas organizaciones de esa línea consiguieron apoyos considerables en las primeras experiencias. Entre las más relevantes figuran ARENA en El Salvador y la coalición entre la Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN) en Chile. Ambas ocuparon el segundo lugar en sus primeras presidenciales. La alianza chilena fue singular en el paisaje latinoamericano de la transición por la corta trayectoria de ambos partidos, organizados durante el período de Pinochet y que reemplazaron a la antigua derecha (Alenda, 2014: 135-161; Valdivia, 2016) y por el perfil joven y tecnocrático de su candidato Hernán Büchi (que anticipó uno frecuente en la década siguiente). Su buen debut se vinculó con el desempeño económico del régimen militar. Una mención aparte corresponde a Acción Democrática Nacionalista (ADN), fundada por Hugo Banzer en Bolivia (Peñaranda, 2004). El partido ocupó el tercer lugar en su primera participación y dos décadas más tarde llevó a su jefe a la Presidencia, siendo Banzer el único presidente militar de ese período que ganó comicios en la etapa democrática.

Si bien la oferta democrática fue central, como en todo cambio de régimen, también se vislumbraba la esperanza de días mejores, condiciones de vida superiores, salarios más elevados, avances en la educación y la salud. Los mismos partidos ofrecían esas promesas y encendían las ilusiones, sintetizadas en la frase de campaña de Alfonsín: "con democracia no solo se vive, con democracia se educa, con democracia se come, con democracia se sana".

En muchos países la ambición del futuro mejor se fijó curiosamente en el pasado, en la reanudación de las estrategias nacional populares que predominaron antes de los golpes militares, fundadas en el papel del Estado como locomotora del desarrollo económico y la industrialización, articulador de la sociedad (Touraine, 1988). A veces, esas políticas se identificaban con los rostros de los candidatos ganadores en la transición, aunque esas convicciones eran compartidas ampliamente de izquierda a derecha.

### **Los cánticos guerreros de la Alianza Renovadora Nacionalista en El Salvador**

La Alianza Renovadora Nacionalista (ARENA) nació en el contexto más violento de El Salvador, cuando la global Guerra Fría convirtió a América Central en un caldero explosivo, con guerras civiles, guerrillas, represiones y masacres. Surgida en los extremos, ARENA consiguió el exitoso tránsito hasta convertirse en uno de los pilares de la democracia salvadoreña junto con su otrora enemigo, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).

El ánimo combativo de ARENA se trasladó a las elecciones. Cuando concluye el cómputo de una mesa electoral y el resultado le es favorable, sus miembros de mesa, delegados y simpatizantes entonan a capela la marcha del partido, que incluye los versos: “El Salvador será la tumba donde los rojos terminarán / salvándose aquí América / Nuestra América inmortal”.

Las elecciones de la transición tuvieron seis características que luego desaparecieron o se atenuaron. La tutela militar tuvo efectos restrictivos. Se sintió en fórmulas legales para excluir a los candidatos que incomodaban a las Fuerzas Armadas. Las ecuatorianas llevaron el caso al extremo: prohibieron la participación de expresidentes –entre otros, de José María Velasco Ibarra, a quien había derrocado– y vetaron a Assad Bucaram mediante una alambicada restricción de nacionalidad (Freidenberg, Pachano, 2016: 29). En Uruguay, a través de un pacto tácito con las direcciones partidarias, apartaron la postulación de Wilson Ferreira, lo que obligó al Partido Nacional a buscar un sustituto (Sanguinetti, 1996: 55). Igualmente,

colocaron cortapisas para el reconocimiento de organizaciones de izquierda o sospechadas de tener vínculos con el comunismo. Ese ambiente de Guerra Fría se sintió en Ecuador, Uruguay y en naciones centroamericanas. Por último, intentaron distorsionar la voluntad popular mediante la alteración de los resultados. Fracasaron en República Dominicana por la presión internacional, aunque, al final, para la Asamblea consiguieron una distribución equitativa de los curules, restringiendo el alcance de la victoria del Partido Revolucionario Democrático (PRD). En Bolivia, el fraude de 1978 benefició al delfín del régimen, pero la burda maniobra no pudo sostenerse y hubo que reorganizar el proceso electoral al año siguiente (Malloy; Gamarra, 1988: 122-132).

En segundo lugar, el entusiasmo de la libertad recuperada situó las tasas de participación excepcionalmente altas, entre 85%-90% en Argentina, Bolivia, Chile, Honduras, Uruguay, etc. La ciudadanía deseaba expresarse, constatar que su voto y su voz contaban y definían el futuro. Si el autoritarismo es sobre todo el retiro de los derechos políticos y la supresión de la participación (Hermet, 1993), el dique militar cedió y la ciudadanía quiso ejercer los derechos denegados y los jóvenes, estrenarlos. Fue el tiempo de todas las ilusiones. A pesar de ese efecto específico, la asistencia electoral también registró guarismos altos en los países democráticos anteriores a la tercera ola, como Costa Rica y Venezuela, en una observación también válida para Europa occidental (IDEA, 2006: 108-135).

En tercer lugar, fueron los comicios de mayor vigor partidario. Los partidos fueron los actores clave de la transición (Rial, 1991: 308) y disfrutaron de un "idilio nunca visto" con la ciudadanía, como en Argentina (Cheresky; Pousadela, 2004: 17). Aparecían como la forma natural de canalizar la participación y de organizar la lucha política. El ideal era el "partido de masas", vale decir centralizado, estructurado, con una extensa red de militantes y una cobertura densa del territorio (Duverger, 1992). Los sistemas partidarios reemergieron con las fuerzas históricas. Incorporaron a las nuevas, especialmente agrupaciones forjadas en la clandestinidad o el exilio, muchas con una matriz marxista, y a las que actuaron como portavoces de los regímenes militares.

Los candidatos presidenciales se foguearon las estructuras partidarias y disputaron los liderazgos durante décadas. Su oficio era la política y cualquier otra ocupación, secundaria. El perfil se extendió igualmente al ámbito parlamentario. Las listas congresales fueron ocupadas casi exclusivamente por cuadros partidarios, representantes de movimientos afines, como los sindicatos, o intelectuales orgánicos: el retorno a la democracia fue su momento. La credencial para un lugar en las nóminas era los años de militancia partidaria, de servicio y compromiso, incluyendo las cicatrices de la cárcel o el exilio, como sucedió en Bolivia (Romero Ballivián, 2018: 265-267). Por extensión, el rostro parlamentario fue casi exclusivamente masculino, de edad avanzada, de sectores medios o favorecidos.

En cuarto lugar, las candidaturas presidenciales fueron objeto de poca discusión. Los líderes más reconocidos, aquellos que incluso habían sido ya presidentes, la ocuparon como un hecho evidente, por la fuerza de los hechos. Hubo escasas excepciones. En Argentina, radicales y peronistas organizaron auténticas primarias para dirimir la postulación y el enfrentamiento no fue sólo de hombres, sino de sensibilidades. De hecho, la ausencia del líder natural de la organización fue un escollo difícil para numerosas organizaciones, como probaron las derrotas del APRA en 1980 y del peronismo en 1983, cuando compitieron por primera vez sin sus fundadores.

La agenda predominante fue de naturaleza política, por más que esperanzas multiformes concurrieran en el nacimiento del nuevo régimen. El objetivo era el desalojo de los militares, la recuperación del poder por los civiles, el reinicio de la vida partidaria, la amplia libertad para expresarse, asociarse, informarse, el afianzamiento del pluralismo político y social, la vigencia de los derechos humanos. De hecho, el ideal mismo de la democracia se revalorizó de una manera sin precedentes, en especial en su acepción institucional (Trindade, 1991: 318). Esa motivación también la compartió la administración del presidente Jimmy Carter de Estados Unidos, que retiró el respaldo a las dictaduras y marcó el inicio de una pauta consistente de apoyo político y económico a las transiciones (Scheboni, Mainwaring, 2019: 119-145). De hecho, cuando los militares empezaron el repliegue a fines de la década de 1970 la coyuntura

económica presentaba pocos nubarrones y la región estaba a punto de concluir su propia versión de los “30 gloriosos” (1950-1980), con un crecimiento regional del Producto Bruto Interno (PBI) a una tasa de 5.5% anual (Iglesias, 1992: 27-30).

La recuperación de extensas libertades fue más cierta en Sudamérica que en Mesoamérica, donde las primeras elecciones coincidieron todavía con las guerras civiles que permitieron a los militares mantener la vara alta y extendieron un clima de amenazas, presiones y coerciones sobre los sindicatos, los movimientos populares, las corrientes de izquierda, la prensa, como en Guatemala u Honduras (Mejía, 2019: 272-273).

En vinculación con ese centro de gravedad, el perfil de los primeros mandatarios democráticos se ligó a los movimientos nacional populares y a la izquierda moderada que, a veces, convergieron en las coaliciones que triunfaron en la transición. En América Central, el papel lo desempeñó igualmente la democracia cristiana, cuyas posiciones prodemocráticas y progresistas le permitieron ganar la presidencia en Guatemala con Cerezo y en El Salvador con Duarte (se añade Chile con Aylwin, con la salvedad que la Concertación era una coalición con los socialistas y fuerzas minoritarias de izquierda). Esas tendencias aparecían contrapuestas a los regímenes militares que los ciudadanos deseaban concluir. La democracia comenzó en ese cuadrante político.

## **II. Presidenciales de fin de siglo XX: entre el liberalismo económico y el descenso de la participación electoral**

Los años iniciales de la democracia fueron difíciles, por razones políticas y sobre todo económicas. Ante el cúmulo de dificultades, las primeras gestiones gubernamentales terminaron con una baja aprobación que creó las condiciones para un cambio de rumbo, con la llegada de propuestas de corte liberal, encarnadas por nuevas figuras políticas antes que por nuevas organizaciones.

En el campo político, los primeros mandatarios democráticos enfrentaron algunos de los dilemas clásicos de las transiciones, en especial cómo lidiar con los sectores duros de la dictadura (Linz,

1990). En efecto, tuvieron resistencias de las alas reaccionarias de las Fuerzas Armadas, poco resignadas al abandono del poder o desafiantes frente a la voluntad civil de perseguir los peores crímenes de las dictaduras o acotar los espacios de la discrecionalidad militar. En Argentina, la sublevación entre 1987-1988 de los "Carapintadas", oficiales de grado medio, desgastó al gobierno de Alfonsín y complicó aún más cualquier perspectiva de juicios contra los militares. En Bolivia, el secuestro del presidente Siles (1984) fue la punta de lanza de un fallido golpe de Estado. En Haití, Leslie Manigat y Jean Bertrand Aristide, los primeros presidentes elegidos tras la caída del clan Duvalier, duraron apenas meses en el cargo, antes de ser derrocados en 1988 y 1991 respectivamente. En América Central, hubo presagios de golpes de Estado, aunque más comúnmente los militares prefirieron ejercer el poder de facto que les daban las guerras civiles, que colocaban a los presidentes civiles en posición casi subordinada ante los "halcones" de las Fuerzas Armadas, como en Honduras, a pesar de que el país sólo servía de base de operaciones para el respaldo a la Contra nicaragüense (Barahona, 2017: 239-248). En el otro extremo del antagonismo ideológico, la democracia peruana nació en simultáneo con la guerrilla de Sendero Luminoso, que dañó seriamente al país y a la gestión de Fernando Belaúnde.

Al acoso de la violencia, se añadieron las debilidades de las propias fuerzas democráticas. Varios de los gobiernos iniciales se sustentaban en coaliciones heterogéneas que se rompieron en el ejercicio del poder, tanto más que las complicaciones económicas generaban una lógica de repliegue para eludir el costo de las responsabilidades. En Bolivia, la UDP se desarticuló y, a la vez, todos los partidos que la integraron sufrieron escisiones (Romero Ballivián, 2003: 37-38). En Brasil, la coalición se fisuró alrededor del debate de la reforma agraria en la Constituyente (Trindade, 1991: 323). En otros países, el choque entre el presidente y la mayoría opositora en el Congreso paralizó la acción gubernamental.

Sin embargo, los problemas mayores tuvieron una raíz económica. A principios de la década de 1980, América Latina fue golpeada por la crisis más prolongada, aguda y generalizada desde la gran

depresión de los años treinta (Iglesias, 1992: 42). Las deudas baratas en dólares de la década pasada se convirtieron en una carga agobiante, tanto más que cayeron los precios de las materias primas exportadas por la región. El impacto se sintió por doquier y fue especialmente crítico en el sur del Continente. Con mayor o menor vigor, los gobiernos adoptaron medidas de contención, a veces insuficientes para detener la espiral de inflación, incluso hiperinflación, devaluación y recesión.

Los indicios sugieren que las democracias antiguas hallaron más recursos que las recientes para enfrentar la crisis: Colombia, Costa Rica, en parte Venezuela, lidiaron mejor con la debacle que los flamantes gobiernos representativos de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador o Perú. Probablemente, el margen de maniobra de los nuevos gobiernos se redujo por el desborde de expectativas sobre los beneficios que traería la democracia, que complicó la toma de las medidas técnicas más adecuadas. La presión pudo ser menor sobre los presidentes de países con décadas de procesos electorales y que no llegaron al poder sobre las mismas olas de entusiasmo popular.

Como fuera, la crisis afectó los cimientos del modelo nacional popular que dominó América Latina durante décadas (Touraine, 1988). Se cuestionó el papel económico del Estado mientras que sus debilitadas capacidades de acción le restaban opciones para mantener las relaciones estrechas con los actores sociales. Esa evolución acompasó el tiempo regional al mundial, marcado por el auge del liberalismo, doctrina que resurgió después de su relegamiento con la crisis de 1929. La llegada al poder de Ronald Reagan en Estados Unidos y de Margaret Thatcher en el Reino Unido le dio un nuevo aire. El derrumbe del sistema soviético en 1989 destruyó el modelo alternativo al capitalismo y pareció irreversible el triunfo del liberalismo político y económico, planteamiento que sintetizó Francis Fukuyama alrededor de la idea del "fin de la historia" (Fukuyama, 1995).

Las bases de un viraje continental hacia el liberalismo económico estaban sentadas. Fue el signo de las elecciones de la últi-

ma década del siglo XX, las segundas o las terceras de las nuevas democracias. A este movimiento se añadieron las democracias de larga data.

Los presidentes de la transición no concurrieron a esos comicios por varias razones. La nota en el retorno a la democracia fue la prohibición de la reelección consecutiva, para alejar la tentación de los caudillos de perpetuarse en el poder, uno de los fantasmas que recorre la región. Se añadieron la edad avanzada de la mayoría de los mandatarios y el balance de las gestiones, lo suficientemente decepcionante para descartar que el presidente repostulara. La distancia del tiempo dio otra estatura a los primeros presidentes. Sus yerros pasaron a segundo plano y se les reconoció que su espíritu democrático, su voluntad de apaciguamiento, su renunciamento, contribuyeron a encarrilar las vacilantes democracias.

En casi todos los países, el oficialismo salió derrotado en las segundas elecciones. Hubo alternancia en las nuevas democracias, en Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Perú, Uruguay. Incluso, en los sistemas que no tenían un asiento bipartidista, la debacle del oficialismo hizo que ni siquiera ocupara el segundo lugar, como le sucedió, entre otros, a la izquierda en Bolivia, Concentración de Fuerzas Populares (CFP) en Ecuador, la democracia cristiana en Guatemala, AP en Perú. La oscilación del péndulo también se produjo en las democracias antiguas, como Colombia y Venezuela, igualmente golpeadas por la crisis.

La década de 1990 correspondió a la puesta en marcha de los programas para detener la inflación y la devaluación, los problemas más urgentes y visibles. Sin embargo, los gobiernos fueron más allá y aprovecharon para un rediseño del Estado de inspiración liberal. En distintos grados, procedieron a la privatización de compañías públicas, la reducción del aparato público, la flexibilización de las reglas del juego socioeconómico, el desmontaje de redes de seguridad social en paralelo al desarrollo de programas específicos para los sectores más pobres, la apertura comercial y la atracción del capital extranjero, enfatizaron en las exportaciones como locomotoras de la economía (Calderón, Castells, 2020). De una importancia

similar fue la descentralización política del Estado con el reforzamiento de las atribuciones y recursos de los gobiernos subnacionales, así como la elección de autoridades locales por voto universal.

Las elecciones que dieron lugar a estos movimientos de fondo o que los consolidaron tuvieron rostros distintos a los de la transición. Tras la etapa dominada por los líderes de extensa trayectoria, llegaron candidatos nuevos. Algunos irrumpieron en una escena en la cual eran desconocidos antes de las campañas. Emblemáticos fueron el brasileño Fernando Collor de Mello (1949), gobernador del periférico estado de Alagoas y líder de un pequeño partido de derecha, que se impuso en la presidencial de 1989 y, sobre todo, el peruano Alberto Fujimori (1938), cuya candidatura ganadora en 1990, creció al margen de las estructuras partidarias e institucionales, de los medios de comunicación, de los poderes fácticos y las elites, derrotando a Mario Vargas Llosa, también ajeno a los partidos, pero acuerpado por las fuerzas del orden establecido (Crespo; Garrido, 2008: 173-178; Degregori; Grompone, 1991; Vargas Llosa, 1993). Su resonancia fue profunda: por primera vez desde el retorno a la democracia, se imponía el outsider, una figura y una fórmula que muchos buscaron imitar.

Más frecuentemente, la renovación se produjo en el seno de partidos ya existentes, con la llegada de una generación más joven, con planteamientos ideológicos liberales, así como una experiencia y pericia técnicas, en especial en áreas económicas y gerenciales, que rara vez poseyeron sus predecesores, más amoldados a la imagen del dirigente formado en el partido y las luchas políticas. Esos rasgos novedosos en la región dieron a numerosos presidentes de la última década del siglo XX un aire modernizador.

Gonzalo Sánchez de Lozada (1930) del MNR boliviano, ganador de las elecciones de 1993, "representaba la modernidad enfrentada a la esclerosis política" (Mesa, 2008: 34). El primer dirigente de ARENA en imponerse en una presidencial, en 1989, Alfredo Cristiani (1947) pertenecía a la "aristocracia financiera" (Villacorta, 2011: 410). El hondureño Rafael Leonardo Callejas (1943) llevó al gobierno al Partido Nacional (PN) en 1989 como una "fuerza modernizante, pero sin tradición ni fuerza democrática dentro del partido, que

se convirtió también en fuerza modernizante dentro del Estado" (Meza, 2002: 29). Se sumaron, entre otros, César Gaviria (1947), portaestandarte del Partido Liberal y ganador de la presidencial colombiana de 1990; los costarricenses Rafael Calderón Fournier (1947) y José María Figueres (1954), presidentes en 1990 y 1994, y ambos hijos de exmandatarios. Por fuera de los partidos, Collor de Melo se presentaba como el presidente que "llevaría adelante un cambio modernizador" (Noielli, 2008).

Hasta en los regímenes donde el partido comandaba manubrios con resabios autoritarios se dio el fenómeno. En México, el PRI seleccionó a Carlos Salinas de Gortari (1948), el "tecnócrata político por excelencia" (Ai Camp, 1996: 285-319) para la presidencial de 1988, que ganó de forma polémica. Su sucesor Ernesto Zedillo (1951) tuvo un perfil próximo. En 1993 en Paraguay se impuso Juan Carlos Wasmosy (1938), dueño de las mayores fortunas del país.

Los mandatarios se preciaban asimismo de sólidos vínculos con el exterior, ya sea por educación u ocupación, y con el sector privado, o ellos mismos provenían de las esferas empresariales. Esa trayectoria sobresale en Sánchez de Lozada, Wasmosy, Cristiani, el mexicano Vicent Fox (1942), que ganó la primera alternancia en 2000.

Si los líderes de la transición ofrecieron una imagen conciliadora y política, los nuevos privilegiaron la capacidad de mando ejecutiva para tomar decisiones, aun cuando ellas implicaran costos sociales. Armaron equipos tecnocráticos, presentados como indispensables para transformar los ejes de la economía, y relegaron a los cuadros partidarios tradicionales, más acostumbrados a transacciones a la hora de las decisiones y vínculos con las bases partidistas. Su ascenso al poder alteró tanto el ideal como la estructura de los partidos. El "partido de masas" dejó de constituir la referencia, tanto más que las extensas militancias se convirtieron en un lastre cuando el objetivo era el achicamiento del Estado.

Si bien esos líderes dieron el tono, algunos partidos históricos ejecutaron las reformas económicas con dirigentes de corte tradicional, al precio del alejamiento o el enojo de los sectores más or-

todoxos. En las campañas apelaron más a la retórica tradicional que a propuestas liberales. Así Carlos A. Pérez regresó al poder en Venezuela de la mano de Acción Democrática (AD) en 1988 (Maigon; Sonntag, 1990: 127-154), aunque, al final, el partido no se reconoció en el plan liberal y rompió amarras con su líder. En Argentina, en 1989, Carlos Menem se convirtió en el primer presidente peronista desde la reinstauración democrática. Tras los fracasos iniciales en contener la inflación, se resolvió a encarar medidas de rigor monetario que granjearon éxitos electorales, pero sin desarmar las críticas de numerosas corrientes justicialistas contra los "tecnócratas" (Castiglioni, 1996: 6-14).

Las elecciones de fin de siglo XX establecieron novedades. En primer lugar, las reglas de juego se liberaron de la tutela militar y eliminaron restricciones al pluralismo ideológico o la postulación de candidaturas. La apertura se dio hacia la izquierda, la corriente más castigada durante la fase autoritaria. Al impulso endógeno se añadió el derrumbe del bloque soviético que disminuyó las aprehensiones de los sectores más conservadores. En Brasil, se legalizaron los clandestinos partidos Comunista y Socialista. De manera más notable, el final de las guerras civiles centroamericanas transformó las guerrillas en partidos. Destacó la conversión del Frente Farabundo Martí de Liberación (FMLN) en El Salvador, erigido en un pilar del bipartidismo que se extendió por un cuarto de siglo (Martínez, 2016: 111-160). Con un impacto menor, en Guatemala compitió la Unidad Nacional Revolucionaria Guatemalteca (UNRG), cuyo primer candidato Álvaro Colom ganó posteriormente la presidencia; en Honduras la izquierda se reagrupó en Unificación Democrática (UD), debutando en 1993, aunque con guarismos mínimos.

El cambio puso de manifiesto el doble esfuerzo de las democracias por garantizar el juego político auténticamente plural e incluyente y por construir un tejido institucional independiente, parte de un esquema más extenso de contrapesos y de extensión de derechos. Se crearon las Defensorías del Pueblo y las Salas o Tribunales Constitucionales. Los organismos electorales abandonaron la precariedad y provisionalidad de la transición para convertirse en entidades permanentes, autónomas, con personal profesionalizado y especializado, con mayor capacidad técnica y logística para pre-

parar los procesos electorales que se inscribían en una continuidad temporal novedosa (Jaramillo, 2007: 371-436; ver igualmente el Capítulo II). El asentamiento institucional provocó tensiones sobre el modo de designación de las autoridades electorales. Los partidos buscaban mantener el control en tanto que un impulso, principalmente desde la sociedad civil, exigía la despartidización de los nombramientos.

Los avances en la calidad de las elecciones no estuvieron exentos de resultados sospechados de manipulación que cuestionaron el conjunto del proceso y ensombrecieron la legitimidad del vencedor. Los problemas se acentuaron en países donde ciertas fuerzas políticas ejercieron largos períodos de hegemonía. Sucedió en México en 1988 (Loaeza, 2008: 65-86) y en República Dominicana en 1994, donde la salida salomónica fue aceptar la reelección de Joaquín Balaguer, recortar el mandato a dos años y prohibir una nueva postulación del anciano presidente.

El tercer cambio de las elecciones de fin de siglo fue el paso de la agenda política de la transición, de la prioridad de cerrar el ciclo autoritario y encauzar la ruta democrática, a la agenda económica, a la urgencia –variable según los países– de encarar la crisis y restablecer parámetros de una normalidad económica corroída por la inflación.

El péndulo político se desplazó de las distintas expresiones nacional populares y de centro izquierda hacia políticas liberales, con un sello de derecha. Esa evolución tuvo múltiples rostros. En pocos, el triunfo correspondió al candidato o a un partido que asumía con claridad ese posicionamiento, como Collor de Mello en Brasil, ARENA en El Salvador y el PN en Honduras –aunque rara vez lo llevaron a la pasión de cruzada con la cual se presentó y cayó derrotado en la segunda vuelta Mario Vargas Llosa en Perú (Barnechea, 2011)–. En otros casos, los partidos históricos del nacionalismo popular se subieron a la ola dominante, aunque con un discurso atemperado en la campaña e intentando conservar lazos con las estructuras sociales afines: MNR en Bolivia, AD en Venezuela, peronismo en Argentina, PRI en México, etc. Las eventuales ambigüedades que-

daron despejadas tras la elección, a veces con éxito, cuando las medidas cumplieron su efecto, como en Argentina, y en otros con fracaso, como en Venezuela, donde AD se desvinculó de Pérez. Los pocos movimientos o candidatos de izquierda con éxito electoral aceptaron los nuevos marcos y se adaptaron a los límites de la preeminencia del mercado.

A diferencia del entusiasmo que acompañó las elecciones de apertura, se contrajo la participación. Ciertas capas del electorado se desilusionaron con la democracia. Aguardaban libertad y mejores condiciones de vida. Obtuvieron lo primero, pero, en muchos países, también enfrentaron una acelerada disminución de la calidad de vida y un freno a las perspectivas de movilidad social. Las políticas liberales estabilizaron la economía, a menudo desentendiéndolo la marginación social y la profundización de las desigualdades. La abstención tuvo su primer salto de consideración. La participación en América Latina declinó de 78.4% entre 1985-1989 a 74.6% en la última década del siglo XX.

La sexta evolución relevante fue la llegada de la alternancia, el relevo pacífico de mandatarios pertenecientes a organizaciones políticas rivales. La derrota del primer oficialismo implicó una inflexión. Por primera vez en décadas, o por primera vez en la historia republicana de la mayoría de los países, un presidente traspasaba la banda a su sucesor, proveniente de la oposición, como resultado de una elección limpia. La sencilla ceremonia fue una novedad histórica crucial. El afianzamiento democrático de la región se midió en la progresiva banalidad que revistió ese acto.

Paradójicamente, la siguiente transformación parece a contramano de la alternancia: la reaparición de la reelección. Las reformas económicas favorecieron la permanencia de los presidentes, con una distinción clave. La aplicación de las fórmulas liberales en una situación percibida como no demasiado crítica ofreció réditos modestos, probablemente porque los costos del "ajuste estructural" resultaban evidentes en tanto que los beneficios aparecían más lejanos, abstractos o concentrados en grupos pequeños. En esos países, incluso se produjo una derrota gubernamental, aunque la

alternancia en la presidencia no implicara profundas reorientaciones de las políticas públicas, como en Honduras, con el retorno del liberalismo al gobierno tras la gestión de Callejas; y en Uruguay, donde los tradicionales Partidos Nacional y Colorado incluso mantuvieron la coalición (Martínez, 2001: 491-495).

Por el contrario, cuando las medidas liberales se introdujeron como contraparte de exitosos programas de contención de la inflación, la devaluación y el desabastecimiento, problemas evidentes, cotidianos, serios y corrosivos para el poder adquisitivo de toda la sociedad, el bono político fue nítido. Los primeros presidentes que consiguieron modificar la Constitución para reelegirse fueron gobernantes que asociaron sus gestiones con la eliminación de la hiperinflación legada por gestiones económicamente desacreditadas. Fue el caso de Menem en Argentina en 1995, Fernando H. Cardoso en Brasil en 1998 (Gugliano; Jerez, 1999: 71-72) y Fujimori en Perú en 1995, también favorecido por el decisivo golpe contra la guerrilla de Sendero Luminoso.

Por último, las campañas electorales aportaron novedades en su formato. En la transición, muchos candidatos hicieron campañas como en las épocas precedentes, con giras, mítines, concentraciones en espacios públicos, apoyándose en las estructuras partidarias. Los comicios de la década de 1990 consagraron a la televisión como el espacio central del posicionamiento de los candidatos, del debate y de la influencia de los medios audiovisuales. El capital económico, una variable siempre fundamental, acrecentó su importancia por el costoso acceso a la propaganda de televisión –y, de paso, reforzó el papel político del empresariado–. En contrapartida, los “partidos de masas” perdieron funcionalidad y muchos políticos los consideraron un lastre por la aspiración de la militancia a cargos en el aparato público cuando las políticas públicas tendían a la reducción del Estado.

Cierto, las modalidades clásicas de aproximación al electorado no desaparecieron, pero su relevancia estratégica decayó ante la contratación de propaganda audiovisual, el manejo de encuestas, el marketing de estilo norteamericano, la capacidad de los postu-

lantes de transmitir una buena imagen televisiva, con su correspondiente lenguaje, el impacto de los debates (formales o más bien informales a través del copamiento noticioso) en la televisión. Este medio alcanzó la influencia suficiente para crear candidaturas, como la de Collor de Mello en Brasil (Iazzeta, 1995). Fue el apogeo del homovidens (Sartori, 1999).

### **III. Elecciones de principios del siglo XXI: el cuestionamiento del liberalismo económico y la irrupción de modelos políticos alternativos**

El final del siglo XX ofreció viento favorable para los candidatos y los gobiernos identificados con las corrientes del liberalismo económico y político. Su acción gubernamental modificó el juego en varias áreas.

En el campo institucional, hubo un esfuerzo para construir los pilares del Estado de derecho, tradicionalmente frágil en América Latina, y apuntalar los equilibrios de poderes, más allá de que el presidencialismo –entendido como la preeminencia política e institucional del presidente– nunca se viera amenazado, incluso saliera reforzado, ajeno a los tímidos cuestionamientos. Se fortalecieron las instituciones existentes a través del énfasis en su autonomía con respecto al Poder Ejecutivo –por ejemplo, los Bancos Centrales o los organismos electorales–. Se crearon nuevas, unas destinadas a proteger derechos nuevos o extendidos, en el estilo de la Defensoría del Pueblo y del Tribunal o Sala Constitucional; otras para regular áreas específicas de la economía, mediante Superintendencias. En una vertiente especial, el afianzado poder civil estableció la cadena de mando sobre las Fuerzas Armadas, cuya rol e importancia disminuyeron en casi todos los países. Los avances no estuvieron exentos de dificultades para dotar de mayor densidad a la ciudadanía (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Organización de los Estados Americanos, 2011: 57-98; O'Donnell, 2006: 25-62).

En el área económica, los Estados armaron el andamiaje liberal. La participación pública en la economía se contrajo por el retiro

del Estado de la producción de bienes, la provisión de servicios y las labores financieras (pese a la privatización, numerosos Estados mantuvieron el control de empresas emblemáticas y de alto valor simbólico en el imaginario popular, en especial las petroleras como Petrobras en Brasil, PEMEX en México o PDVSA en Venezuela). El Estado se definió a sí mismo como el regulador y el facilitador del emprendimiento privado. Procuró ofrecer algunas soluciones al problema de la informalidad, achacado a las trabas burocráticas (De Soto, 1987). Impulsó al empresariado local y foráneo y, después de décadas de repliegue, la inversión internacional fue saludada como un motor de la modernización, el crecimiento, la competitividad y la inserción en la economía globalizada.

La recuperación en la década de los noventa se hizo sin las tasas fuertes de crecimiento que caracterizaron la región antes de la crisis. En la brecha entre las promesas y los resultados del liberalismo se incubaron la insatisfacción y la frustración. Adicionalmente, los progresos se estrellaron en el cambio de siglo: América Latina mostró su vulnerabilidad en la "crisis asiática" de 1998, particularmente en el cono sur.

El período recesivo colocó el lente sobre el balance social del período. Durante el liberalismo persistió o se agravó el estructural e histórico problema de la desigualdad, estrechamente vinculado con el de la pobreza (Klikberg, 2006: 366). El crecimiento favoreció de manera prioritaria a los sectores que se vincularon con la apertura interna y externa de los mercados y la liberalización de los mecanismos económicos. En cambio, la precariedad de grupos rurales, urbano populares, e incluso segmentos de las clases medias asalariadas se acentuó. Se sumó un componente suplementario decisivo en el ánimo del electorado: el enriquecimiento empresarial se juntó con los beneficios –legítimos o no– de los gobernantes para forjar la imagen de una colusión entre el Estado y los poderes fácticos para acrecentar los privilegios recíprocos mientras numerosos sectores se hallaban marginados de la prosperidad.

El análisis de las consecuencias políticas del liberalismo requiere varios ángulos. En una primera fase, la contención de la hiperin-

flación se tradujo en réditos electorales que facilitaron la primera ola de reelecciones, aunque y al mismo tiempo, el cambio de los científicos estatistas por otros orientados al mercado recibió una acogida tibia en el mejor de los casos. En la etapa siguiente, de la crisis, los presidentes se tambalearon o directamente cayeron, forzados a renunciar por la presión de la calle, como Fernando de la Rúa en Argentina, Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia o Jamil Mahuad en Ecuador. Los partidos que sostuvieron el orden liberal perdieron apoyo electoral, en especial en la base popular de la sociedad.

El retroceso derivó en dos escenarios. En unos casos, el sistema de partidos colapsó en beneficio de líderes provenientes de fuera o de los márgenes. En las situaciones menos convulsionadas o dramáticas, se produjo una alternancia hacia fuerzas que nunca habían gobernado. Las elecciones de la primera década del siglo XXI llevaron la marca de un giro contestatario contra el sistema político, económico y social o de alternancias hacia la izquierda.

En el primer caso, emergieron nuevas figuras. Si en la transición dominaron los políticos experimentados, forjados en los partidos, de talante conciliador, y en la fase liberal se impusieron dirigentes partidarios más jóvenes, familiares de los ámbitos empresariales o tecnocráticos, el principio del siglo XXI fue el tiempo de líderes surgidos de los márgenes del sistema partidario. Relativamente jóvenes (menos de 50 años), provinieron de otras arenas. Antes que un elemento anecdótico, esa credencial fue clave para la credibilidad del mensaje de ruptura con el orden establecido, identificado con las elites, el sistema de partidos, las instituciones, en nombre de la justicia social para los excluidos y de un nacionalismo contrapuesto al imperialismo (norteamericano), al empresariado y la tecnocracia pública vinculados con la globalización.

El caso paradigmático fue Venezuela. El bipartidismo de Punto Fijo se agotó tras cuatro décadas con las gestiones de dos expresidentes, Carlos A. Pérez y Rafael Caldera, que simbolizaron la escasa renovación política en medio del marasmo económico que astilló las ambiciones de progreso del boom petrolero de los setenta. El ansia de cambio se concentró en la presidencial de 1998 y lo ca-

nalizó Hugo Chávez (1954), militar que alcanzó notoriedad con el fallido golpe de Estado contra Pérez en 1992 y su posterior encarcelamiento. AD y COPEI que, en su mejor momento acumularon más de 90% de los sufragios, fracasaron en contener la ola y no lograron recuperarse.

Similar evolución se produjo en Bolivia. El trípode del MNR, ADN y MIR que dio forma y consistencia a la "democracia pactada", sustentada en coaliciones de un sistema de partidos moderado y centrípeto, declinó (Mayorga, 2002: 67-112). Pasó de reunir 63.7% de los votos en 1985 a 39.1% en 2002, antes de quedar desalojado del poder en la presidencial de 2005 (Romero Ballivián, 2003: 471). El ganador fue Evo Morales (1959), dirigente de los coccaleros del trópico de Cochabamba, confrontados a los sucesivos gobiernos por los cultivos, mantenidos por los campesinos y declarados ilegales por el Estado. En el desacredito de los partidos de Ecuador, hubo un primer ensayo de la mano del coronel Lucio Gutiérrez (1957) partícipe en el derrocamiento de Mahuad y que, al igual que Chávez, fue brevemente encarcelado. Ganó la presidencial de 2002 en alianza con la izquierda y el movimiento indígena, pero la reorientación de sus políticas le quitó base popular y lo arrinconó hasta la renuncia (Montúfar, 2008: 267-298). El quiebre se produjo finalmente en la presidencial de 2006, con Rafael Correa (1963), cuya trayectoria profesional transcurrió casi exclusivamente en el ámbito universitario. Desprovisto de la misma magnitud de mandato, pero próxima por varios elementos, entre ellos el deterioro económico y la encarnación de un liderazgo moral ante el descrédito de la elite política, el sacerdote paraguayo Fernando Lugo puso fin en 2008 a décadas de gobierno colorado, al mando de una coalición heteróclita (Filártiga, 2016: 210-211).

En los tres casos andinos, sobre la ruina del sistema de partidos, el nuevo oficialismo se convirtió en el partido más importante, enfrentado por una miríada de formaciones de antiguo o nuevo cuño, que se aliaban o se separaban según la coyuntura y que, más frecuentemente, procuraban oponerse desde enclaves de poder local (las gobernaciones de Zulia y Miranda en Venezuela, Santa Cruz en Bolivia, la alcaldía de Guayaquil en Ecuador).

Otros candidatos se inspiraron de esos éxitos, compitieron con organizaciones creadas para esos comicios o con una existencia breve, y obtuvieron un considerable apoyo, aunque no ganaron. El peruano Ollanta Humala, exmilitar, rebelado contra Alberto Fujimori, acomodó la campaña de 2006 en ese patrón, más allá de engarzar con tradiciones locales, como la vertiente nacionalista (Vergara, 2008: 86-90). Perdió en segunda vuelta contra el expresidente Alan García (cuando ganó la presidencia en 2011, ya había abandonado las posturas de ruptura, pero lo hizo apoyándose sobre el voto de las provincias pobres, que anhelaban un crecimiento con mejor redistribución y equidad. Lavrard-Meyer, 2013: 337-339).

Distinto fue el caso de los líderes que lograron una alternancia o un giro a la izquierda sin que sus campañas se estrellaran contra el sistema político o económico. Políticos con una trayectoria partidaria de décadas vieron recompensada la tenacidad cuando cambiaron los vientos económicos, políticos e ideológicos. A menudo, participaron en su juventud en la lucha contra las dictaduras y sufrieron persecución, encarcelamiento o exilio; en democracia, realizaron varios intentos antes de alcanzar la victoria presidencial en un progresivo reforzamiento político, social y electoral<sup>26</sup>. En el trayecto, el umbral de resistencia de las elites disminuyó, por más que subsistieran resquemores y desconfianzas, plasmados en los comicios y en la transmisión de mando. Sus partidos tenían, por lo general, décadas, aunque no habían accedido al mando del país, si bien sí gobernaron localmente. Estos presidentes volvieron a elevar la barra de la edad presidencial.

Representativas son las candidaturas ganadoras del Partido de los Trabajadores (PT) de Lula da Silva (1945) y Dilma Rousseff (1947) en Brasil (2002-2006 y 2010-2014 respectivamente) y del Frente Amplio (FA) de Tabaré Vázquez (1940) y José Mujica (1935) en Uruguay (2004-2014, 2009 respectivamente). Condujeron al primer éxito electoral de la izquierda en sus países.

---

<sup>26</sup> Hubo un solo caso en América Latina en el cual la progresiva acumulación de fuerza para llegar a la presidencia correspondió a la derecha: en Chile, pasaron dos décadas hasta que en 2009 Sebastián Piñera clausuró la gestión de la Concertación, de cuatro mandatos presidenciales (Morales; Sánchez, 2010: 65-70).

Se inscriben en esa dinámica las victorias de los socialistas chilenos Ricardo Lagos (1938) y Michelle Bachelet (1951), en 2000 y 2005. Si bien ellos prolongaron el dominio y las líneas maestras de la Concertación, sucedieron a los primeros presidentes de esa coalición, de línea demócrata-cristiana (Gaudichaud, 2009: 251-258). El triunfo de Álvaro Colom (1951) en Guatemala en 2007 se interpretó como el logro progresista en un sistema tradicionalmente conservador y de las zonas rurales sobre las ciudades, en especial la capital (Sonnleitner, 2009: 520-528). En una transición histórica en El Salvador, en 2009 el FMLN alcanzó el gobierno con una victoria estrecha, aunque debió recurrir a un candidato independiente de la guerrilla y de sus filas históricas –por ende, más joven y también capaz de extender las redes más allá de los círculos tradicionales de la organización–, el periodista Mauricio Funes (Artiga-González, 2013: 72); recién en 2014 la victoria la consiguió un exguerrillero, Salvador Sánchez. Novedoso igualmente fue el acceso al gobierno del progresista Partido Acción Ciudadana (PAC) en Costa Rica en 2014, el primero ajeno al bipartidismo histórico, a la par que el Frente Amplio conseguía una inédita votación para la izquierda (Rosales, 2015: 155-175).

Dos casos suplementarios mostraron el avance de esa corriente, pero en situaciones singulares. La presidencial argentina de 2003 ofreció dos variantes de peronismo: la del liberalismo económico agrupada alrededor de Carlos Menem, promotor del modelo en los años noventa, y la “propensa a un voto sanción respecto de lo realizado en esa década” que confluyó en la candidatura de Néstor Kirchner (Cheresky, 2004: 49). En Nicaragua, en 2006 el FSLN regresó al poder después de más de tres lustros de su inesperada derrota, de la mano de Daniel Ortega. Desplazó a un fracturado Partido Liberal.

La mayoría de las elecciones contrapuso a los candidatos de modelos alternativos contra representantes del sistema liberal construido desde fines del siglo XX. El perfil de los candidatos derrotados encajaba en el de los líderes exitosos en la década precedente, vale decir tecnocrático, abierto al exterior, con vínculos con el empresariado. Fue el caso del argentino Ricardo López Murphy, del boliviano Jorge Quiroga, del nicaragüense Eduardo Monteale-

gre, del ecuatoriano Álvaro Noboa, una de las principales fortunas del país –aunque sus características también lo emparentaban con formas tradicionales del “populismo” de ese país–. En ese sentido, los comicios se vivieron como decisivos para definir el rumbo del país, con alta carga de tensión.

Nueve ejes caracterizan los comicios de principios del siglo XXI. El primero fue el retroceso de las formaciones de derecha o identificadas con el liberalismo que gobernaron desde los noventa y la victoria de fuerzas de izquierda. Entre las pocas excepciones a ese movimiento, destacó en Colombia la victoria y posterior reelección de Álvaro Uribe (2002, 2006). Su éxito trascendió el histórico clivaje liberal-conservador y se convirtió en el referente de la política durante más dos décadas, con una línea de confrontación directa con las guerrillas. El conflicto armado singularizó al país y relegó en la agenda el debate económico, en el cual la administración de Uribe prolongó las medidas favorables a la economía de mercado (Bonilla, 2006: 423-450). Por su parte, en México, el Partido Acción Nacional (PAN) logró conservar el poder en 2006 gracias al estrecho y polémico triunfo de Felipe Calderón frente a Andrés Manuel López Obrador, cuya candidatura se alineaba con la tendencia continental.

El cambio de mano en el gobierno marcó un segundo eje de repercusiones históricas. La llegada de la izquierda superó la simple alternancia. En El Salvador, Uruguay o Brasil, por primera vez ganaba la silla presidencial, después de décadas de lucha, incluso violenta, ya fuera porque se produjo en guerras civiles o por represión estatal. En Chile, Lagos fue el primer presidente socialista desde Salvador Allende. Durante la transición, la entrega del mando a la oposición tras los comicios libres marcó una novedad fundamental; a principios del siglo XXI, el ascenso de la izquierda probó la evolución de las democracias latinoamericanas. Ellas procesaron el triunfo de esa corriente en los marcos de la rutina institucional. Sin embargo, los movimientos de izquierda no fueron homogéneos, se separaron de acuerdo con la agenda que manejaron en la campaña.

En la transición, la agenda fue política alrededor de la conquista de la democracia, en los noventa se desplazó hacia la economía,

con un énfasis en la importancia del sector privado, los mercados, las exportaciones, la eficiencia, con el correlato que la mejoría económica resolvería progresivamente los problemas sociales. En el inicio del siglo XXI, un ala movilizó simultáneamente la agenda política y la económica; la otra, privilegió la económica, aunque en ambos casos con contenidos distintos a los del liberalismo.

Los candidatos que enfatizaron la ruptura (Chávez, Morales, Correa) se apoyaron tanto en una propuesta política como económica. En la primera, ofrecieron reconstruir la sociedad desde los cimientos, en una refundación simbolizada en la Asamblea Constituyente (aspecto abordado en detalle en el capítulo Asambleas Constituyentes en América Latina). En la segunda, denunciaron la pobreza, la desigualdad y la exclusión; prometieron justicia social y reconstruir las funciones económicas del Estado restringiendo los márgenes de los actores privados. El mensaje que caló en poblaciones escépticas con los rendimientos del liberalismo.

Las candidaturas de la alternancia económica usaron el componente político solo de telón de fondo, sin cuestionar el conjunto de la institucionalidad. Destacaron la agenda económica y la orientaron hacia una redistribución más fuerte, rápida y directa de los frutos del crecimiento hacia los grupos populares o asalariados dentro de la lógica de mercado vigente. La aceptación tácita o explícita del régimen representativo y de la economía de mercado supuso para varias organizaciones asumir el gobierno con planteamientos lejanos a los de sus orígenes, más bien vinculados con el marxismo. La mutación resaltó en el FMLN salvadoreño, de origen guerrillero o en el PT brasileiro. Incluso, el FA uruguayo jugó un papel estabilizador del sistema político, evitando el desborde del descontento (Rilla, 2007: 248) y aprovechó el espacio que dejó la "derechización" de sus antagonistas (Buquet, 2005).

La evolución implicó abandonar la ambición de la transformación global, reducir la carga ideológica, buscar acercamientos con el centro político (Garretón, 2007: 61). Las políticas públicas que se ejecutaron respetaron esas fronteras, prescindieron de las nacionalizaciones, realizaron ajustes en la fiscalidad y pusieron en marcha

las transferencias condicionadas (bonos) para los sectores de menor ingreso –luego adoptadas en un amplio rango del espectro político–.

En cuarto lugar, el cambio de signo político en la cabeza del Estado tuvo un impacto moderado sobre la participación electoral, más de contención de la sangría del cierre del siglo XX que de revigorización. Ni siquiera las elecciones de prolongado impacto en los sistemas políticos como la victoria de Chávez en Venezuela o del FMLN en El Salvador consiguieron movilizaciones especialmente altas –en cambio, las de la reelección sí tuvieron tasas en ascenso, reflejo de la polarización de las sociedades–. Probablemente la cautela fue indicativa de que el electorado aguardaba mejoras, pero había perdido la ilusión en las alternancias como detonantes de transformaciones inmediatas o aceleradas, menos aún cuando la victoria correspondía a fuerzas moderadas.

El quinto eje fue la repercusión del caso venezolano en las elecciones latinoamericanas. Ciertamente, siempre hay líderes o países que sirven de referencia y modelo de lo que se aspira (o se rechaza). Por ejemplo, Chile constituyó una inspiración para los defensores de la economía de mercado a fines del siglo XX; Lula se citó como un liderazgo capaz de conciliar democracia, crecimiento y justicia social a principios del siglo XXI. Dirigentes o corrientes políticas se apropiaron de esas referencias y les dan un color local. La Venezuela de Chávez irrumpió de manera distinta, pretendiendo tener países aliados y alineados, con los cuales tejía redes fuertes, que imbricaban posicionamientos ideológicos, posturas geopolíticas y apoyos económicos, en una fase de consistente subida del precio del petróleo que le ofreció gran latitud de acción. La ambición se plasmó en presentarse como un modelo de vocación regional, el “Socialismo del siglo XXI”, presentado teóricamente como la superación del antiguo socialismo y del neoliberalismo (Monedero, 2008: 73-108).

Muchas elecciones se polarizaron alrededor del Socialismo del siglo XXI, con candidatos que se presentaban –o eran acusados– de chavistas versus aquellos que hacían del rechazo a ese esquema una de sus principales banderas. Los comicios se leyeron en una óptica regional, un tablero en el cual un campo avanzaba o, por el

contrario, perdía piezas. Fue una situación sin precedentes desde la transición.

El sexto eje se desprende de esa evolución. Surgió un debate sobre los contenidos y los alcances de la democracia. En la transición, la democracia se identificó con su principal manifestación, las elecciones libres. Al concluir el siglo, a ese elemento de base se añadió la importancia de construir un conjunto de instituciones garantes de los equilibrios de poder, el Estado de derecho, las libertades y nuevos derechos individuales; desde la izquierda, se juzgó insuficientes esos avances si, además, no se consideraban la pobreza, la exclusión y la desigualdad como males a superar. No sin fricciones y ciertos cuestionamientos, se armó un consenso político y social alrededor de este abordaje de la democracia. El éxito político del chavismo fuera de sus fronteras reabrió el debate. Sus defensores postularon que ese régimen o algunos de sus aliados, en particular el boliviano, alcanzaban formas más avanzadas de democracia (Lacau, 2006: 56-61; García Linera, 2014). Sus críticos lo denostaron por su autoritarismo (Castañeda, 2006: 28-43; Krauze, 2018) y flotó el debate alrededor de la tensión entre populismo y democracia (Panizza, 2008: 77-95).

El séptimo eje fue la extensión de la reelección presidencial consecutiva, cuyo primer impulso vino de los gobiernos que derrotaron la hiperinflación. Los nuevos casos se sumaron desde dos vertientes. Los presidentes de la ruptura incluyeron expresamente esa figura en las Constituciones aprobadas por las Asambleas Constituyentes que convocaron apenas se instalaron en el poder. De hecho, esa disposición constituyó una de las piezas nodales del proyecto político. Por otro lado, líderes con elevada popularidad efectuaron las reformas constitucionales para aspirar a un nuevo mandato. Álvaro Uribe en Colombia logró un cambio ajustado a su medida, aunque fracasó en la autorización para una segunda reelección. Adicionalmente, donde ya existía la posibilidad, los presidentes bregaron por un nuevo mandato de manera consecutivas (Cristina Fernández, Lula en Brasil, Leonel Fernández en República Dominicana).

La combinación de las ventajas del cargo presidencial en América Latina, difíciles de encuadrar, tanto más que la tendencia ha sido al reforzamiento de ese poder, y de una racha económica excepcional derivaron en una tasa perfecta de reelección. Todos los presidentes ganaron (dos de los tres derrotados pertenecen a un período previo, Ortega en Nicaragua en 1990 e Hipólito Mejía en República Dominicana en 2000; Macri en 2019 ya figura en la fase posterior, de deterioro de la economía).

Cuando los presidentes no podían aspirar a la reelección, el oficialismo se mantuvo en el poder ofreciendo la continuidad de las políticas sociales y económicas favorablemente evaluadas, como sucedió en Brasil (Meneguello, 2013: 492) o en Chile (Alenda; Gutiérrez, 2007: 96). Probablemente con las excepciones de Bachelet en Chile en 2005 y de Mujica en Uruguay (2009), en los otros casos, los candidatos aparecían como los delfines seleccionados por los presidentes. La situación fue nítida en Brasil, con Rousseff, con una trayectoria más bien técnica y débil notoriedad pública (2010). En Argentina, aunque poseía una extensa carrera propia, Cristina Fernández sucedió en el cargo a su puesto Néstor Kirchner (2007, reelegida en 2011). Juan Manuel Santos ganó la presidencial en Colombia en 2010, con el cartel de ministro de defensa de Uribe. En República Dominicana, Danilo Medina que había marcado distancias con Fernández escogió como compañera de fórmula a Margarita Cedeño, la esposa del presidente para unificar a los principales movimientos del PLD (Aquino, 2014: 188-205).

Esa dinámica de reelecciones fue más propia del sur del Continente, porque allí el boom económico generó prosperidad y amplió la capacidad de acción de los gobiernos; en el espacio central, predominó una lógica de alternancia (sin embargo, en términos generales, en América Latina, entre 1993-2017, la pertenencia al oficialismo significó uno de los principales bonos para ganar una elección. Rivas Otero; Bohigues; Miranda, 2019: 90-94).

El octavo eje fue el éxito electoral de las candidaturas femeninas, sin precedentes. En el siglo XX, solo dos mujeres ganaron una elección presidencial: Violeta Barrios en Nicaragua (1990) y Mireya Moscoso en Panamá (1999). En el inicio del siglo XXI, triun-

faron Michelle Bachelet en Chile (2005; 2013) Cristina Fernández en Argentina (2007; 2011), Laura Chinchilla en Costa Rica (2010) y Dilma Rousseff en Brasil (2010, 2014). Además, en dos oportunidades alcanzaron la segunda vuelta Keiko Fujimori en Perú (2011, 2016), Sandra Torres en Guatemala (2015, 2019). Ciertamente, y sin menoscabo de los méritos intrínsecos de la labor política y de la campaña, las primeras presidentas jugaron bajo el paraguas de sus difuntos esposos: Pedro Joaquín Chamorro, uno de los opositores destacados a la familia Somoza, y Arnulfo Arias, tres veces presidente panameño.

A principios del siglo XXI, sin que la variable familiar desapareciera –también visible y útil en candidaturas masculinas–, fue notoria la construcción autónoma de las carreras políticas, en la cual pesaron más los aciertos o fracasos de las decisiones personales que la reputación del apellido. El avance reflejó la tendencia global del cada vez más común acceso de las mujeres a las candidaturas y los puestos de decisión política más altos, así como una más específicamente latinoamericana, con las decisivas medidas para promover la representación equitativa de género en el Poder Legislativo. La evolución de fondo es estructural, a pesar del aparente freno a ese impulso en el ciclo siguiente –en el inicio de la década de 2020, ninguna mujer dirigía un país, con la excepción de la boliviana Jeanine Añez, aunque su presidencia no derivaba de una elección–.

Por último, la calidad técnica de los procesos electorales continuó una senda ascendente y también se consolidó la imparcialidad. Desde principios del siglo XXI, los organismos electorales ocuparon un lugar cada vez más importante en el tejido institucional, con atribuciones ampliadas y extendidas por sucesivas reformas que les permiten intervenir en todas las fases del proceso electoral (para un análisis detallado, ver el capítulo Orientaciones, dilemas y desafíos de las reformas electorales).

Ese fortalecimiento no excluyó las acusaciones de fraude. Varias de mera circunstancia, sin por ello dejar de limar la credibilidad de las instituciones, solo para atenuar la carga de la derrota e intentar

conservar el control del partido (en caso de que este tenga una vida interna medianamente estructurada y, por lo tanto, los equilibrios de poder estén sujetos a los resultados electorales). Unas cuantas tuvieron impactos hondos en el conjunto de la sociedad. La denuncia de López Obrador contra la presidencial mexicana de 2006, perdida por un margen estrecho, polarizó durablemente a la sociedad y pasó una factura alta a la naciente institucionalidad electoral (Gómez Tagle, 2007: 149-184; Schedler, 2009: 41-59).

### **Cuando un partido pone al ganador y al segundo... el peronismo argentino**

La fuerza del ubicuo movimiento peronista se halla fuera de duda en Argentina, capaz de situarse a la derecha y a la izquierda (simultáneamente), de adaptarse a las más cambiantes condiciones, de encumbrar líderes y de minarlos, de ocupar todo el terreno político.

Ese rasgo alcanzó los niveles extremos en la presidencial de 2003, cuando gobernaba el peronista Eduardo Duhalde. En la primera vuelta, se impuso el expresidente peronista Carlos Menem, identificado con la economía liberal. Aventajó por poco a Néstor Kirchner, gobernador peronista de Santa Cruz, con un mensaje más de izquierda. Por si fuera poco, el peronismo puso también al cuarto candidato, el efímero presidente y longevo gobernador de San Luí, Adolfo Rodríguez Saá...

Casi se repitió el cuadro en 2019: el debilitado presidente Mauricio Macri eligió un vicepresidente peronista para enfrentar a la dupla peronista de Alberto Fernández y Cristina Fernández, mientras el tercer lugar lo ocupó otro binomio peronista, Roberto Lavagna-Juan Manuel Urtubey...

## **IV. Elecciones en la segunda década del siglo XXI: el reflujó de la izquierda y el surgimiento de nuevas agendas**

El viraje hacia la izquierda se produjo tras la crisis de finales del siglo XX y se sostuvo gracias a una fase de sostenido, vigoroso e inhabitual crecimiento económico, de pocos precedentes históricos. El precio de las materias primas y de los productos de exportación

latinoamericanos –petróleo, minerales, productos agroindustriales– conoció una fase expansiva que consolidó al sector privado y enriqueció las arcas públicas. El movimiento reflejó, en parte, el ascenso chino en el panorama mundial y su llegada a la economía latinoamericana. Ese país se convirtió en el primer socio comercial de varias naciones (Fernández, 2013: 78-86).

El crecimiento tuvo numerosos impactos socioeconómicos con implicaciones políticas. Las clases medias se asentaron y se extendieron por el ingreso de los grupos populares más dinámicos. La pobreza disminuyó, entre un efecto del mejoramiento general, la modernización de las infraestructuras mediante cuantiosas inversiones públicas y las políticas de transferencia condicionada que superaron el centenar de millones de beneficiarios en América Latina, con una incidencia positiva en el acceso a la salud, la educación y el consumo (Chacón; Valencia, 2018: 111-112). En ciertos países, las desigualdades se atenuaron. Esas transformaciones se dieron sin alteraciones significativas del predominio de la economía de mercado y de la inserción en los mercados internacionales.

Las percepciones sobre las autoridades y el régimen mejoraron y definieron un paréntesis de optimismo de una década que se sitúa aproximadamente entre 2003-2014, perceptible en los indicadores del Latinobarómetro ([www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)). La aprobación de los gobiernos superó 45% (pico de 60%); la convicción de que se gobierna en favor de todo el pueblo superó 30%; la satisfacción con la democracia rebasó 37% (nivel alcanzado antes solo excepcionalmente); la creencia de que la democracia es la mejor forma de gobierno se situó por encima de 72%. Las cifras de esa década superaron los guarismos precedentes y los posteriores.

Esa convergencia económica, social y política generó gobiernos sólidos, que conservaron el apoyo popular y retuvieron el poder. Sin embargo, el escenario se alteró alrededor del cuarto lustro del siglo XXI: la izquierda retrocedió y las fuerzas conservadoras avanzaron.

El desplazamiento del péndulo se asoció con la finalización de la impresionante década económica. Aunque los precios de los productos que América Latina negocia en el mercado mundial no

se desplomaron, sí se produjo una contracción. Desaparecieron las tasas de crecimiento del PIB de 4%, 5% y casi 6%, la región pasó por debajo de la barra de 2% y algunos países, como Brasil o Argentina, tuvieron tasas negativas que amenazaron a las franjas más vulnerables de las clases medias y frenaron los progresos de los segmentos pobres.

Se sumó el descrédito moral de la corrupción. Se imponen dos precisiones. Por un lado, la corrupción ha sido un mal endémico en la gestión política y la administración pública en la mayoría de los países. De ninguna manera puede considerarse nueva; a lo sumo, la misma transparencia y el fortalecimiento institucional que impulsaron la democracia, facilitaron la puesta en evidencia de los casos y los primeros enjuiciamientos. Por otro lado, careció de un color político específico. Golpeó duramente a los gobiernos de izquierda, porque predominaban, pero concernió igualmente a las gestiones de derecha, y abarcó a políticos de un amplio espectro –con el único denominador común de figurar entre los mejor posicionados para acceder al poder de acuerdo con las encuestas–.

Los elementos de continuidad se combinaron con las novedades. A la corrupción con un rostro local, adaptada a los usos y costumbres de cada país, se añadió una transnacional que se concentró y resumió en el nombre de Odebrecht, la compañía brasilera especializada en grandes proyectos de infraestructura (no fue la única, aunque sí la más importante en la trama y la más visible por la cantidad de países en las que actuó, por los montos que destinó y por la sistematicidad gerencial para organizar los sobornos. Morales; Morales, 2019: 1-18).

El salto de escala fue posible por la interconexión creciente de las economías y por el acelerado crecimiento económico de esos años. De pronto, los gobiernos dispusieron de cuantiosos recursos y de una voluntad de renovar o crear infraestructura de envergadura (carreteras, aeropuertos, represas, inmuebles institucionales, etc.), muy visibles y de buen rédito ante la población. Los montos de los sobornos se situaron en un rango muy superior a los acostumbrados en los distintos países, al punto que Odebrecht destinó miles de millones de dólares para estas operaciones. En la opinión

pública, el volumen de los pagos ilegales agravó el delito. Por último, la corrupción tuvo una inédita faceta electoral, paradójicamente posible por el asentamiento de las rutinas electorales. La devastación política del caso Odebrecht se relacionó con su estrategia: se coludió con autoridades y funcionarios, y para asegurar el éxito de las operaciones también distribuyó generosos aportes para la campaña de los candidatos presidenciales mejor situados, conocidos de antemano por la estabilidad política y con cronogramas electorales previsibles (en una medida mucho menor aportó a las campañas de parlamentarios clave). El proceder implicó que el escándalo no se limitara al ganador, sino que los delitos recayeran sobre las máximas cabezas políticas y partidarias. La situación quedó ilustrada dramáticamente en Perú, con las órdenes de arresto contra los expresidentes Alejandro Toledo, Ollanta Humala y Pedro Pablo Kuczynski, el suicidio del exmandatario Alan García, el encarcelamiento de Keiko Fujimori, dos veces finalista en la presidencial.

Las clases medias se indignaron y se rebelaron contra la corrupción y el despilfarro de los recursos; desapareció la tolerancia de la época de la bonanza, que había permitido a varios gobiernos no sufrir mella en su popularidad, como ilustró el caso de Néstor Kirchner (Ollier, 2010: 57-58). Su movilización tradujo asimismo el reclamo por la brecha entre las expectativas de progreso y las mejoras más lentas y modestas en los servicios públicos, la tensión entre niveles cada vez más altos de educación y el acceso al trabajo formal, etc. Las manifestaciones se multiplicaron, convocadas por plataformas descentralizadas que trabajaron a través de redes sociales, con una impronta juvenil, sin líderes visibles, desconectadas de los partidos, con una consigna moral antes que política y una vocación pacífica, incluso creativa en sus modalidades.

Contribuyeron al último empujón contra el presidente guatemalteco Otto Pérez, acusado de dirigir una vasta red de corrupción, con ramificaciones en numerosos sectores, y vinculada con la elite económica. Las mayores movilizaciones de la democracia lo forzaron a renunciar a meses de finalizar su mandato (Torres Rivas, 2015: 4-15). Acorralaron al hondureño Juan O. Hernández, obligado a conceder la llegada de una misión internacional de la OEA para lu-

char contra la corrupción (Mejía, 2019: 286-289). Destiñeron la Copa Mundial (2014) y las Olimpiadas (2016) en Brasil, las competencias de mayor prestigio mundial, logradas por Lula en los tiempos dorados de la economía, pero acusadas de ocasionar inmensos gastos cuando la coyuntura se volcó, lastrando la popularidad de Rousseff (Meneguello; Arquer, 2018: 77-80). En una línea distinta, los jóvenes chilenos situaron en el debate el costo de las pensiones de las universidades, prolongando el malestar de los estudiantes de secundaria de los años previos (Motter; Paz, 2017: 69-90). En otros casos, las movilizaciones apuntalaron los esfuerzos de la institucionalidad judicial para enjuiciar y sancionar los casos de corrupción (los Ministerios Públicos y los Poderes Judiciales cosecharon los frutos del progresivo afianzamiento de su autonomía frente a los gobiernos). En una situación sin precedentes, numerosos expresidentes fueron detenidos por casos de corrupción: además de Pérez en Guatemala, Antonio Saca en El Salvador, Alejandro Toledo en Perú, Lula en Brasil; otros hallaron refugio en países terceros para eludir ese castigo (Mauricio Funes de El Salvador; Rafael Correa de Ecuador, etc.).

### **El inoxidable Partido Colorado de Paraguay**

Oficialmente llamado Alianza Nacional Republicana, el Partido Colorado de Paraguay ocupa un lugar sin equivalentes en la región por su capacidad para conservar el poder. Constituyó, junto con el Ejército, uno de los pilares del régimen autoritario de Alfredo Stroessner (1954-1989).

La liberalización y la apertura democrática que se tradujeron por todas partes en la nítida voluntad de cambio y de sanción a las organizaciones comprometidas con el autoritarismo, no se reprodujo en Paraguay. El Partido Colorado ganó la elección inmediata al derrocamiento de Stroessner en 1989, de la mano de Alfredo Rodríguez, el yerno del depuesto dictador, y la de 1993, la primera con amplias garantías. Desde allí encadenó dos victorias al hilo, cedió por una vez el poder (2008, al exsacerdote Fernando Lugo), lo recuperó en 2013 y lo mantuvo en 2018... Con seis victorias sobre siete presidenciales y más de 70 años de gobierno en los últimos 75, los colorados paraguayos han impuesto los récords en todos los campos...

El tablero se hallaba presto para ser reordenado. El retroceso oficialista tuvo dos beneficiarios. A veces, la derecha liberal, en un proceso de alternancia relativamente clásico, como ocurrió en Argentina con Macri, en Chile con Piñera –que sucedió por segunda vez a Bachelet– y en Uruguay con Lacalle. En esos casos, la candidatura gubernamental no se derrumbó; incluso, en Argentina como en Uruguay, ganó la primera vuelta antes de caer vencido por estrecho margen en la segunda (Tagina, 2018: 32-35). En otras ocasiones, se impusieron outsiders, cuyas campañas cuestionaron el sistema político, pero lejos de la línea ideológica de la ruptura de la década precedente. Se añadió, en paralelo, una tercera línea que moldeó las elecciones del período: las reelecciones conflictivas.

Cada bloque tuvo candidatos con perfiles próximos. Cuando la elección se planteó como la alternancia de la izquierda a la derecha, los candidatos de este campo prolongaron la imagen que los caracterizó desde el final del siglo XX. En otros términos, tecnocráticos, con vínculos con el sector empresarial, o empresarios ellos mismos, convencidos del fortalecimiento de la economía de mercado y la inserción en la mundialización, enfrentados al modelo del socialismo del siglo XXI, con trayectorias partidarias de importancia variable.

El panameño Ricardo Martinelli (2009), el chileno Piñera (2009; 2017), el paraguayo Horacio Cartes (2013) y el argentino Mauricio Macri (2015) ganaron la presidencia con la credencial empresarial. Pertenecieron al mismo molde, aunque quedaron segundos, el boliviano Samuel Doria Medina en 2014, el ecuatoriano Guillermo Lasso en 2017 y el salvadoreño Juan Carlos Calleja en 2019. Como tecnócratas liberales se presentaron el peruano Kuczynski, ganador de los comicios en 2016, el mexicano José Antonio Meade del PRI, vencido en México en 2018.

Otra carta de esta corriente fue la de líderes jóvenes, pero herederos de una tradición política y partidaria con pergaminos. En Uruguay, el colorado Pedro Bordaberry (1960) y el nacionalista Luís Alberto Lacalle (1973), hijos de presidentes, fueron candidatos en 2014 y el segundo ganador en 2019 (Lewit, 2015: 126-129), en tanto que el rival de Rousseff en 2014, Aécio Neves (1960), fue

nieto. Vinculados con las elites políticas fueron los presidentes Iván Duque (1976) de Colombia y Mario Abdo (1971) de Paraguay, ambos elegidos en 2018. Ciertamente no se trató de un rasgo novedoso, en la medida que las dinastías políticas han sido frecuentes en América Latina en todo el espectro político, un rasgo que confirma la importancia de la acumulación de capitales (económico, político, social y cultural) para construir los proyectos electorales.

Cuando el impulso del electorado fue la sanción de la corrupción, el rechazo a las elites políticas y al sistema de partidos, los candidatos exitosos llegaron de manera súbita y por vías tangenciales a la palestra principal. Se presentaron como los outsiders que barrerían un sistema corrupto, con un mensaje anti-partidario, bajo banderas políticas nuevas o poco conocidas –aunque ellos mismos tuvieran alguna carrera política–. Recordaron características de los outsiders de la década previa, con la diferencia de que sus propuestas no se anclaban en la izquierda. En algunos casos, interrumpieron ciclos de alternancia entre partidos asentados que parecían dotados de estabilidad, como la rivalidad ARENA-FSML en El Salvador o la de PT-PSDB en Brasil.

Sobre esa ola llegó el guatemalteco Jimmy Morales (2015), conocido por su faceta de comediante, cuya escueta carrera política resultó una ventaja para empalmar con la voluntad de recambio del electorado que acababa de conseguir la renuncia de Pérez. Asimismo, en 2019 se impuso el salvadoreño Nayib Bukele (1981). El exalcalde de la capital golpeó de lleno al bipartidismo surgido de los Acuerdos de paz y hundido en acusaciones de corrupción que afectaron a expresidentes de ambos lados. Le bastó la primera vuelta para reunir la mayoría absoluta (FUSADES, 2019). En Brasil, en 2018, Jair Bolsonaro, exmilitar y diputado que jugaba en las franjas extremas y marginales de la derecha, aprovechó la crisis del PT que no pudo postular a Lula y la difícil presidencia de Michel Temer, vicepresidente y sucesor de Rousseff, pero de línea ideológica distinta. Se apropió del electorado del PSDB y le añadió a los votantes que se definían por su rechazo al PT, que se iba convirtiendo progresivamente en “el único sentimiento partidario relevante en la decisión del voto” (Ribeiro, Ednaldo; Carreirao, Yan; Borba, Julian, 2016: 631; Borges; Vidigal, 2018: 53-89).

Por último, y de manera separada, la segunda década vio la reelección de presidentes sin limitación de mandatos. Predominaron los mandatarios alineados con el modelo chavista, comenzando en Venezuela por el propio Chávez, reelegido por segunda vez en 2006 y por tercera en 2012, poco antes de fallecer, y de su sucesor Nicolás Maduro (2013; 2018). Siguieron las reelecciones de Morales en Bolivia (2009, 2014 y la fallida de 2019), Correa en Ecuador (2009, 2013) y Ortega en Nicaragua (2011, 2016). En una vertiente ideológica opuesta, en 2017, Hernández logró la reelección en Honduras, luego de superar la prohibición constitucional mediante una sentencia judicial (como sucedió en Nicaragua y Bolivia, en una vía abierta en Costa Rica, con el doble matiz que en ese caso no se contempló la reelección sucesiva y el fallo no favoreció al presidente en ejercicio. Treminio; Muñoz Portillo, 2019: 101-122).

Varias de estas elecciones se alejaron de la pauta colectiva latinoamericana en aspectos cruciales. Por primera vez desde la transición reaparecieron elecciones sin perspectiva de alternancia, en un muy grave retroceso democrático y electoral. Ellas se ligaron con la reelección sin límite, por una razón menos conceptual que de realidad política. Eludir la limitación indicó la voluntad de los mandatarios de permanecer en el poder y se operó de manera rápida el deslizamiento hacia un juego controlado y cerrado.

En Nicaragua, de manera tímida en 2011 y abierta en 2016 (Martí i Puig, 2018: 303-326) y en Venezuela en 2018, las candidaturas representativas de la oposición quedaron, en los hechos, excluidas por disposiciones de los órganos electorales o judiciales, subordinados al Poder Ejecutivo. En general, estas instancias adoptaron disposiciones que falsearon la competencia hasta restarle incertidumbre al resultado. Las reelecciones de Ortega y de Maduro quedaron rechazadas en el exterior y deslegitimadas adentro, provocando serias crisis políticas postelectorales, que incluyeron violencia y enfrentamientos entre opositores y fuerzas de seguridad o con grupos civiles afines a los regímenes.

En los otros casos, la reelección se asoció con procesos electorales cuestionados, de calidad técnica mediocre e imparcialidad

colocada en entredicho. En Honduras (2017) y Bolivia (2019), la oposición presentó libremente sus candidatos, pero debió librar batallas más desiguales que las habituales en el contexto de las reelecciones latinoamericanas. Los presidentes colocaron el aparato público al servicio de su proyecto, dispusieron de una inmensa ventaja en recursos y publicidad, contaron con organismos electorales sujetos a distintos grados de dependencia.

Los desenlaces favorables a los presidentes no eximieron la confrontación. En Honduras, los choques por el desconocimiento de los resultados dejaron decenas de muertos. Posteriormente, el oficialismo y la oposición acordaron en consenso el rediseño de la arquitectura institucional, exigida desde la sociedad (Asociación para una Sociedad más Justa, 2018), y, en los hechos, desestimaron una nueva postulación de Hernández. En el caso boliviano, la intensa movilización contra el resultado derivó en la renuncia de Morales, la instalación de un gobierno de transición, la convocatoria a una nueva elección con un nuevo organismo electoral, en medio de una crispada polarización sociopolítica.

Este conjunto de comicios se alejó del núcleo central de las evoluciones de la mayoría de las elecciones del período, cuyas características centrales pueden resumirse en siete ejes.

El primero fue el señalado movimiento hacia el cuadrante derecho de la política. Al igual que en el ciclo anterior, hubo excepciones. La notable fue la victoria en México de López Obrador en su tercer intento, en 2018. Tras el agotamiento de las sucesiones entre el PRI y el PAN, el electorado dio el primer viraje hacia una izquierda con toques de la fase estatista del PRI (Serrano, 2018: 41-55). Las sucesivas campañas de sus adversarios para desacreditarlo y generar un voto de miedo le sirvieron para presentarse como el adversario más firme del "sistema" y prometer la Cuarta Transformación mexicana (la primera en un siglo, después de dos en el siglo XIX y una en el XX). De hecho, evocó a los candidatos de izquierda de la década precedente, que habían competido varias veces antes de alcanzar la meta y todos favorecidos, a la larga, por las tácticas del "voto del miedo" de sus contrincantes que los ratificaron, a ojos de la sociedad, como garantes de cambios profundos.

El regreso del liberalismo al poder se diferenció de su primera oportunidad, al cierre del siglo XX. Aquella vez, el impulso fue intenso y rico en promesas de progreso: sus planteamientos no se aplicaban desde hacía décadas y su legitimidad se hallaba en el cénit por el derrumbe del sistema soviético. El retorno se hizo sobre una base discreta y ofertas cautas. El entorno había cambiado, a nivel mundial, por las dudas sobre el capitalismo luego de la crisis mundial de 2008 y el debate sobre la acentuación de las desigualdades (Piketty, 2013), en América Latina por los créditos de buena gestión que exhibió la izquierda. A su vez, el liberalismo ya había gobernado y asumía las limitaciones que impone la gestión.

El segundo fue la extensión de las primarias como mecanismo para designar las candidaturas presidenciales. La mutación fue notable desde el retorno a la democracia, cuando los liderazgos partidarios se convirtieron automáticamente en candidaturas presidenciales. Cada vez más países exigen primarias y las sujetan a controles externos, ya sea porque las organizan las entidades electorales o por la posibilidad de plantear recursos efectivos ante esas mismas autoridades. El movimiento es general, igualmente visible fuera de Latinoamérica –y observable, bajo otra dinámica, en el aumento sostenido de candidaturas en las primarias norteamericanas en el siglo XXI–. La singularidad en la región es la obligatoriedad, la participación de los órganos electorales e incluso la apertura al conjunto de los ciudadanos como votantes.

La razón es doble. Influye la exigencia desde la sociedad y de sectores de los mismos partidos para que las organizaciones sean cada vez más democráticas e institucionales, lo que coloca las elecciones internas en un vértice relevante (Freidenberg, 2016: 31-91). Por otro lado, manifiesta el final de los liderazgos indiscutibles e indiscutidos, como los que predominaron en la transición. Las cartas se agotan a medida que se suceden las alternancias y no resulta evidente quién sería el heredero natural del liderazgo partidario, lo que convierte las primarias en un mecanismo aceptable para el conjunto de los jugadores. Varias terminan en un ejercicio ratificatorio con poco suspenso, ya sea porque solo se inscribe una fórmula (en 2019, en Argentina y Bolivia sucedió así

con todas las candidaturas), o por la facilidad del triunfo. Otras son duramente disputadas, con gran despliegue y resultado incierto, a veces tanto que se fisuran las organizaciones. A medida que las primarias se vuelven obligatorias, se relega la interrogante crucial de cuando eran facultativas, sobre si los partidos que las realizaban obtenían ventaja sobre los que seleccionaban candidatos por otras vías (Colomer, 2002: 117-135; Carey; Polga-Hecimovich, 2006: 530-543).

En tercer lugar, las elecciones del período se celebran en el ambiente de peor malestar con la democracia y, más allá, con la situación misma de los países. Desde 2013-2015, los indicadores se han desplomado a los mínimos históricos del último cuarto de siglo, es decir desde que las encuestas comparan a todos los países de forma anual o bianual (en particular, los datos del Latinobarómetro y LAPOP). A modo de ejemplo, entre 2018-2019 se tocó piso en la percepción de progreso; la satisfacción con la economía; el apoyo y la satisfacción con la democracia, etc. ([www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)).

Esas inquietudes dan paso al cuarto rasgo saliente. La participación electoral continúa declinando, aunque sin caídas abruptas, como después de la transición. La década de 2010 ha sido la de menor concurrencia, apenas por encima de 70%, ocho puntos por debajo de la fase 1985-1989. Los modelos políticos y económicos se han desgastado. La corriente nacional popular, al menos en su variante clásica, no sobrevivió a la crisis económica simultánea al retorno a la democracia, tanto más que sus líderes concluyeron sus largas carreras. El liberalismo no satisfizo todas las expectativas de modernización, aunque guarda solidez para disputar las alternancias con la izquierda, en tanto que esta corriente retrocedió cuando concluyó la gran expansión económica y los escándalos de corrupción acorralaron a muchos de sus dirigentes emblemáticos. Muchos votantes se han desilusionado con la rotación de líderes, partidos, ideologías, esperan poco de los gobiernos, o incluso el cambio de las gestiones se acoge con escepticismo.

El desasosiego y la baja participación se vinculan con el quinto rasgo: la llegada de nuevas agendas al campo político y a las

campañas electorales. Ciertamente, la económica permaneció relevante y explica, en parte, el retorno de fuerzas proclives al liberalismo cuando se erosionó el crédito de la izquierda. A la par, emergieron dos novedosas: la ética y la contracultural o moral. Por supuesto, en las campañas concretas estos factores pueden mezclarse, por lo que conviene distinguirlos conceptualmente.

La agenda ética giró alrededor de la honestidad y la lucha contra la corrupción. A lo largo de la historia política y electoral latinoamericana numerosos dirigentes enarbolaron la honestidad como una carta de presentación y un argumento central. La novedad vino de la exigencia simultánea en muchos países de que la renovación moral y la eliminación de la corrupción fueran una prioridad en la agenda pública. El terreno propició el éxito de los outsiders que se presentaron como ajenos a los circuitos habituales de poder y prometieron barrer una corrupción denunciada y percibida como sistémica, mediante la destitución de autoridades sospechadas, el encarcelamiento de los culpables, la elevación de penas y el recorte de privilegios –juzgados como un componente suplementario del malgasto de fondos públicos– (incluso algunos aventuraron mutilaciones o la pena capital para los corruptos. El enfoque justiciero prevaleció sobre la propuesta de creación de mecanismos institucionales de fiscalización, menos llamativos para el electorado).

Sobre esos sentimientos cabalgaron los candidatos que rompieron los esquemas partidistas desgastados ante la opinión pública. Provinieron de líneas ideológicas diversas. Jimmy Morales en Guatemala en 2015 quebró la costumbre de que el segundo de la elección precedente ganara y se impuso de manera paradójica, con una candidatura ataviada con novedades, pero apoyada sobre fuerzas hostiles a la agenda moral –como ilustró su choque frontal contra la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, CICIG–. López Obrador en México produjo un viraje a la izquierda con la denuncia sistemática de la corrupción. Casi tres décadas del bipartidismo ARENA-FMLN se redujeron a añicos con la victoria de Bukele en El Salvador en 2019. De igual modo, Bolsonaro desacomodó el choque entre el PT y las fuerzas de centro-derecha que progresivamente fue estructurando la política en Brasil (Santos; Tanscheit,

2019: 151-186). La fuerza de estas candidaturas destruyó sistemas partidarios que daban la impresión de solidez.

En cambio, la agenda contracultural o moral tuvo mínimos antecedentes. Se construyó contra el "liberalismo cultural", un conjunto de actitudes, comportamientos y medidas que cuestionaron ciertas costumbres y pautas de la moral sexual convencional y de la autoridad tradicional, en nombre de la autonomía del individuo y de su derecho a una plena realización (Schweisguth, 2006). Esa sensibilidad marcó las evoluciones políticas y culturales de las sociedades desarrolladas en la onda de choque larga de los eventos de 1968, antes de ser acogida en los rangos juveniles y de alta educación de las capas medias y favorecidas de América Latina. Las reivindicaciones del feminismo, la laicidad, el pluralismo cultural, el matrimonio homosexual, los derechos de la comunidad de personas lesbianas, gay, bisexuales y transgénero, la educación sexual en las escuelas, constituyeron elementos frecuentes de la agenda del liberalismo cultural, próxima igualmente a la sensibilidad ecológica.

La adopción de las primeras medidas públicas en esa dirección, o simplemente la apertura del debate sobre ellas, provocó una reacción intensa y extendida –de mayor calado que en Europa, probablemente por la menor secularización y difusión del individualismo–. El rechazo halló eco en sentimientos mayoritarios de las sociedades latinoamericanas. El carácter reactivo explica la utilización del prefijo "contra-cultural", aunque también puede denominarse "moral" por su énfasis en la defensa de la moral tradicional. Ese contexto fue propicio para el ascenso de candidaturas de defensa del orden tradicional alrededor de la denuncia de la "ideología de género", el "marxismo cultural", la defensa de la familia heterosexual o "natural" y, en trasfondo, la religión –más que de la Iglesia, sobre todo porque el impulso, las redes y los liderazgos fueron más evangélicos que católicos–.

Unas pocas candidaturas fueron marcada, sino explícitamente, religiosas. Si se deja de lado a las formaciones demócrata-cristianas, de antigua presencia en Europa y América Latina, los partidos de base confesional emergieron en la escena política al finalizar el

siglo XX. Acompañaron la consolidación y expansión de las iglesias evangélicas que, de una actitud de retiro del mundo, pasaron al voluntarismo de plasmar su visión del mundo en la esfera pública (Pérez Guadalupe, 2017). Evocaron rasgos de los partidos “neoclericales” escandinavos o de la derecha religiosa republicana en Estados Unidos, opuestos a los compromisos sobre las “cuestiones de sociedad” y más prestos a afirmar su identidad que las organizaciones demócrata-cristianas (Seiler, 2003: 79-81).

Su rendimiento electoral fue discreto, tanto más que existe poca evidencia que una candidatura evangélica atraiga automática y masivamente el voto de quienes profesan esa (Pérez Guadalupe, 2020: 1-29). Ciertamente, ese movimiento logró una presencia parlamentaria sostenida en países como Brasil o Colombia (Velasco; Torres; Burgos, 2018: 277-281; Lacerda, 2020: 257-270). Algunos consiguieron descollar, al calor de coyunturas especiales. En Costa Rica, el pastor Fabricio Alvarado del Partido de Restauración Nacional (PRN) ganó la primera vuelta presidencial en 2018. El éxito debe ser relativizado, en la medida que su intención de voto era baja hasta que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se pronunció favorablemente sobre el matrimonio homosexual ante una consulta de Costa Rica, y disparó los números de Alvarado (Zúñiga, 2018: 272-276). Cayó derrotado en la ronda decisiva ante una alianza que, de la izquierda a la derecha, defendió un enfoque laico de la vida social.

Más común fue que las candidaturas, sin partir necesariamente de una base tan explícitamente religiosa, recogieran esas aspiraciones o hallaran las fórmulas para forjar alianzas con sectores evangélicos y movimientos conservadores. Tales entendimientos resultaron decisivos para los triunfos del “No” en el referéndum sobre el acuerdo de paz en Colombia en 2016 (Velasco; Torres; Burgos, 2018: 281-282), de Hernández en Honduras o de Bolsonaro en Brasil, donde el enraizamiento electoral de los evangélicos es potente en la arena legislativa, local y en el impacto sobre los discursos aceptables en la escena pública (Oualalou, 2018; Campos Machado, 2020: 271-286). El afianzamiento en el nivel presidencial tuvo un correlato, de menor envergadura, en las listas parlamentarias.

Aunque lo habitual fue el anclaje en la derecha, hubo excepciones, más dictadas por consideraciones de táctica electoral que de rea-lineamiento ideológico, como la integración del Partido Esperanza Social (PES) en la coalición de López Obrador en México en 2018 (Garma, 2019: 41-44).

La agenda ética como la contracultural revelan ciertas transformaciones de las sociedades latinoamericanas. La primera fue enarbolada por las capas medias urbanas extendidas, en especial en los segmentos juveniles. Sugiere el fortalecimiento de valores post-materialistas, es decir desvinculados de las luchas por los salarios, el reparto de la riqueza, la propiedad de los medios de producción, etc. Esa "transición cultural" había sido ya perceptible en las economías avanzadas, igualmente por el impulso de las cohortes juveniles (Inglehart, 1993). La movilización electoral se ha dado en numerosas oportunidades al margen de estructuras partidarias consolidadas. La agenda contracultural se sitúa igualmente fuera de la lógica económica, lo que le permite cortes transversales a lo largo de la sociedad, eventualmente con sólido apoyo en sectores populares (como ocurrió con la candidatura del pastor Chi en Bolivia en 2019, con arraigo en las comunidades del altiplano). Posee un rasgo paradójico: moviliza a grupos numerosos alrededor de situaciones estadísticamente marginales (por ejemplo, el matrimonio homosexual), aunque, de alto impacto simbólico.

El sexto rasgo de las elecciones del período es la desaparición de Venezuela como referencia en las campañas en América Latina. Tras más de una década de haber polarizado y convertido a numerosos comicios en el termómetro para evaluar los avances o los retrocesos de las fuerzas próximas a su causa, Venezuela dejó de ser un polo estructurador para las fuerzas políticas. Su influencia se contrajo de manera inversamente proporcional al agravamiento de la crisis socioeconómica adentro y migratoria afuera, y la evaporación de los medios para sostener una red de movimientos aliados. Ningún candidato relevante reivindicó cercanía con esa línea; la descalificación del adversario como "chavista" permaneció (por ejemplo, contra Gustavo Petro en Colombia en 2018, sin duda por la importancia de la relación con Venezuela, la de mayor relevancia para ese país en

Sudamérica. Pizarro, 2018: 13: 23). Sin embargo, el impacto de esas acusaciones decayó entre los votantes. La consecuencia fue la progresiva renacionalización de los contextos de campaña.

Por último, los formatos de campañas cambiaron de manera significativa. Durante la transición a la democracia se dieron las últimas campañas sostenidas sobre las estructuras partidarias, las giras de los candidatos y las concentraciones en espacios públicos, el despliegue de amplias militancias copando el terreno para convencer a los votantes, las alianzas estructurales con grupos organizados (sindicatos, gremios profesionales, etc.). Por supuesto, esas acciones todavía continúan, con un valor estratégico disminuido. El final del siglo XX correspondió al ascenso de la televisión como el espacio central de las campañas que, a su vez, se profesionalizaron con la llegada de las encuestas y de los expertos que asesoran campañas en numerosos países. Los costos de las campañas probablemente se incrementaron, en todo caso, se centralizaron en las direcciones nacionales y los recursos se destinaron principalmente a los medios audiovisuales. El papel de la militancia se achicó.

Alrededor del tercer lustro del siglo XXI, surgió un nuevo terreno privilegiado de lucha: las redes sociales virtuales, a medida que el Internet se convirtió en una tecnología cotidiana utilizada por poblaciones cada vez más amplias, al menos en las ciudades. Las anteriores tácticas de campaña no desaparecieron, pero cedieron influencia. Algunos candidatos construyeron el cuerpo central de sus campañas a través del Internet, saltándose el papel intermediario de los medios de comunicación e incluso de las estructuras partidarias, para llegar directo al electorado. Dirigente en un partido marginal, Bolsonaro construyó su notoriedad en YouTube (Fisher; Taub, 2019: 1-5) y durante la campaña tuvo mínima presencia publicitaria en los medios audiovisuales. Por su parte, Bukele, que recién logró participar con el tercer partido en el que registró su candidatura, también desplegó lo esencial de su campaña a través de las redes sociales y desplazó a un bipartidismo que parecía sólido.

Las redes favorecieron la difusión de mensajes segmentados con precisión a costos notablemente bajos. Al mismo tiempo, reforzaron

la primacía del candidato sobre la organización política al generarle un vínculo directo con la población. Multiplicaron y descentralizaron los escenarios políticos, fracturando la preeminencia que, hasta entonces, tuvieron los medios de comunicación tradicionales y las instituciones. De manera simultánea, permitieron la proliferación de noticias mentirosas o difamaciones que circularon de manera instantánea, con capacidad de llegada a círculos amplios, sometiendo a las campañas a niveles de estrés desconocidos y al elector a la intrincada tarea de separar la verdad de lo falso –en caso de que tuviera la voluntad de hacerlo–.

Una mención final y aparte requiere la derrota de Macri en la presidencial argentina de 2019. Por primera vez en el siglo XXI desde la no reelección de Mejía en República Dominicana en 2004, un presidente fracasó en continuar en el poder. Al igual que su colega dominicano, Macri fue vencido en medio de una crisis seria, con un cóctel de decrecimiento, inflación, aumento de la pobreza, endeudamiento externo y desilusión.

Tal vez el resultado indique un giro importante. Concluida bonanza, los presidentes enfrentan un clima económico negativo, agravado de forma sin precedentes por el shock de la pandemia del Coronavirus, que puede lastrar significativamente sus chances electorales y marcar una inflexión con las muy elevadas tasas de reelección observadas en la región.

### **Conclusión: los ciclos de las elecciones presidenciales en América Latina**

En la mirada de largo plazo sobre las elecciones presidenciales se distinguen ciclos políticos latinoamericanos. El fenómeno no es nuevo. Se inscribe en una significativa continuidad de un tiempo político que acompasa a la región, y que ha sido analizada y documentada desde distintos ángulos (Halperin, 1969; di Tella, 1993, Rouquié, 1994; Touraine, 1988).

Entre fines del siglo XIX y principios del siguiente, los civiles, los partidos y las elecciones –con sufragio restrictivo, niveles de competencia variable y no exentas de violencia– desplazaron a los

golpes de Estado militares o las escaramuzas de las guerras civiles como mecanismo de recambio presidencial. El nuevo orden se vivió como la señal del progreso y de la civilización en una época de optimismo, en la cual las evoluciones se imaginaban como la superación de estadios retrasados.

Sin embargo, las “repúblicas oligárquicas” se quebraron alrededor de la década de 1930. Por un lado, presionaron nuevos actores, como universitarios y obreros, reivindicando una mayor participación política, movidos por nuevas ideologías (marxistas, anarquistas, etc.). Por otro lado, los militares retornaron, a veces con un discurso nacionalista, eventualmente con tinte social y de oposición al statu quo. En los años posteriores a la II Guerra Mundial, el ascenso de la corriente nacional popular expandió las fronteras del sistema político, a la par que se introdujeron reformas económicas y sociales de distinto calado bajo la batuta del Estado. Esa evolución se frenó en los años sesenta, con las intervenciones militares de línea conservadora, anticomunista, represiva con los movimientos populares y, en muchos países, enfrentados a guerrillas que se adscribieron al marxismo, aunque sus orígenes fueran heteróclitos y vinculados con especificidades nacionales. Esos regímenes cedieron en los ochenta ante el impulso democratizador que tuvo uno de sus epicentros en América Latina y que se acompañó de la firma de acuerdos de paz, en especial en el área centroamericana.

La historia política permaneció ligada tras la democratización: las elecciones se convirtieron en el símbolo de esa proximidad y dieron una coloración similar a la región. Por supuesto, al igual que en las fases precedentes, la importancia de las semejanzas no implica uniformidad. La especificidad de la coyuntura aparta a ciertos países –no siempre los mismos, evidentemente– de los movimientos perceptibles en la mayoría. Se añaden desfases temporales: algunos países se convierten en la vanguardia de una nueva tendencia política y se adelantan al resto, a su vez, otros llegan en posición de retaguardia y adoptan una línea que se halla ya en retroceso general. Ningún país ha quedado sistemáticamente al margen de las evoluciones comunes –con la excepción de Cuba, el solitario régimen comunista del hemisferio occidental y único país que no se integró en la tercera ola democratizadora–.

Los ciclos tienen duraciones que oscilan entre una década y tres lustros, lo que equivale a dos o tres gestiones de gobierno. El primero fue el canto de cisne del nacionalismo popular y cubre desde fines de los setenta y parte de los ochenta. Su éxito electoral en la transición tuvo sabor a revancha contra los militares que, de una u otra manera, habían derrocado a los gobiernos de esa tendencia. Fue también uno de los más breves: el mensaje, las modalidades de acción, los liderazgos parecieron superados por la gravedad de la crisis económica. El flamante oficialismo democrático fracasó en conservar la confianza, traspasaron el poder pronto y desapareció como corriente relevante.

El liberalismo triunfó masivamente en la última década del siglo XX y mantuvo posiciones hasta principios de la centuria siguiente. Salvo excepciones, los partidos que implementaron esas políticas públicas abrazaron la ideología y los principios liberales sobre la marcha: la doctrina y, a veces, los partidos del liberalismo clásico quedaron arrinconados en la década de 1930, cuando el centro de gravedad se desplazó hacia el Estado como fuerza rectora de la sociedad, la economía y la política. Incluso organizaciones de raigambre nacional popular se subieron a esa corriente para mantener relevancia, a veces con liderazgos tradicionales, en otros con nuevas generaciones.

Al igual que el ciclo precedente, el tercero tuvo su raíz en un abrupto deterioro de las condiciones económicas de la región en el viraje del milenio. La fórmula de reemplazo ante el desafecto generalizado que sufrieron los partidos de orientación liberal produjo un parteaguas en América Latina. Donde se había fortalecido progresivamente una izquierda de oposición, que jugó institucionalmente y acumulando fuerza electoral, el giro gubernamental hacia la izquierda conservó los marcos políticos, incluso las reglas centrales de juego económico, con un robustecimiento de las políticas sociales. Se perfiló un modelo de alternancia entre formaciones de derecha e izquierda. En cambio, donde gobernaron las principales organizaciones que estructuraron el sistema de partidos, fueran de derecha o de izquierda, los electores buscaron el relevo fuera de ese sistema y privilegiaron outsiders que prometieron la

refundación del Estado y de la sociedad. La bifurcación política entre estos dos esquemas resaltó en la siguiente etapa.

El cuarto ciclo provino, como los anteriores, del final del período de excepcional crecimiento económico. El cambio de signo de la coyuntura pasó factura a la izquierda, cuya salida dio lugares a escenarios disímiles. El primero fue el regreso de las formaciones de orientación liberal en transiciones tersas. En el segundo, los votantes escogieron líderes ajenos al sistema partidario, algunos con una retórica rupturista con el sistema político, a veces con el añadido de una agenda confrontadora del liberalismo cultural. La dinámica política y electoral evocó la llegada de la corriente del Socialismo del siglo XXI, en el sentido que fueron derrotados el conjunto de los actores que habían ejercido el poder en las décadas previas, pero sin adscripción a la izquierda, ni voluntad de sentar un reordenamiento institucional profundo.

Se apartaron de esa avenida principal, los países que adoptaron la reelección ilimitada (en la mayoría de los casos, los presidentes se alinearon con el esquema chavista, pero hubo excepciones). En ellos, los comicios registraron una merma de su calidad e integridad. Se celebraron en contextos de deterioro institucional, de dificultades para el libre juego de los partidos, los medios de comunicación y las asociaciones de la sociedad civil; el recorte del pluralismo pudo llegar hasta la exclusión de facto de la oposición: los presidentes o sus delfines se impusieron, con independencia de la situación económica de sus naciones.

Del repaso de estas evoluciones, emergen seis tendencias de fondo. En primer lugar, los ciclos político-electorales latinoamericanos están sujetos a la influencia preponderante de la coyuntura económica. Las crisis desacreditan a los gobernantes, el electorado castiga pronto al oficialismo y se predispone a la alternancia. Por el contrario, la estabilidad o el crecimiento económicos propician la continuidad del oficialismo. Las curvas de los cambios de gobierno y la evolución del PIB evolucionan de manera inversa (Alcántara; Buquet; Tagina, 2018: 491-493), aunque, por supuesto, los efectos carecen de una simultaneidad perfecta por el calendario electoral

(por ejemplo, una degradación económica puede llevar años antes de que los electores sean llamados a las urnas si los problemas se presentan en el inicio de una gestión, etc.).

Fuera de la región, los gobiernos son igualmente sensibles a los cambios de signo económico, en especial al balance que hacen los ciudadanos sobre el desempeño económico de las administraciones (Lewis-Beck; Jacoby; Norpoth; Weisberg, 2008: 365-389). Crisis profundas y prolongadas pueden incluso dañar seriamente a los sistemas políticos que demuestra el ejemplo europeo posterior a 2008, con el ascenso de los extremos.

Sin embargo, la debilidad y la limitación de recursos de los Estados latinoamericanos los vuelve aún más vulnerables frente a las oscilaciones de la economía internacional que escapan a su control—ciertamente, ni los países de mayor desarrollo la dominan, pero difieren considerablemente los medios para resistir los vaivenes de la fortuna—. La fragilidad es extensiva a la sociedad y los individuos: una mala racha económica, incluso corta, desestabiliza a las clases medias frágiles y revierte los progresos de los sectores populares, muchas veces sin mallas de protección social pública.

Por lo tanto, segundo rasgo, el reemplazo del partido gobernante es la situación habitual. De las 134 elecciones presidenciales celebradas desde el retorno a la democracia, 77 terminaron con el cambio del partido (57.4%) y 57 con el triunfo gubernamental (42.5%)<sup>27</sup>. Los datos contrastan con los de la mayoría de las naciones de Europa occidental o de Norteamérica desde el final de la II Guerra Mundial. Además de las complicaciones mayores que le acarrearán la desaceleración o la recesión, América Latina enfrenta situaciones poco frecuentes en las democracias consolidadas, ya sean crisis de índole política e institucional (ilustradas en conflictos entre Poderes, destituciones presidenciales manejadas con procedimientos ad hoc, decisiones de envergadura adoptadas con endeble sostén constitucional, etc.), de seguridad, o sistemas de partidos muy frágiles. Además del desgaste de los gobiernos, se

---

<sup>27</sup> Se considera únicamente desde la segunda elección en cada país pues la primera sirvió para reemplazar a la dictadura; para los países con democracias previas a la tercera ola, se toma 1985 como punto de partida. El conteo concluye en 2019.

deterioran las percepciones sobre el régimen, sus instituciones y actores.

Estos factores explican que, en tercer lugar, pocos sistemas de partidos tienen la fuerza suficiente para resistir una inversión de los vientos económicos y políticos, tanto más que las organizaciones latinoamericanas suelen tener raíces superficiales en la sociedad, pocos lazos estructurados y durables con grupos sociales, y funcionan con un personalismo alto (Mainwaring, 1999). La volatilidad electoral es elevada.

Así, los partidos históricos que dirigieron la transición democrática han desaparecido o han quedado reducidos a papeles marginales, en algunos países, a veces ningún partido repitió gestión, en otros, solo uno; peor aún, sistemas de partidos completos han colapsado. En esas condiciones, la vía se despeja para partidos nuevos, que rara vez son algo más que una sigla, o el instrumento de outsiders que triunfan cuando los cimientos del antiguo sistema ya estaban corroídos y las numerosas alarmas del deterioro no pudieron ser resueltas. Varios sistemas se sostienen con precariedad y basta una elección para que sistemas con fachada de estabilidad se desacomoden ante el embate de un candidato ajeno a las estructuras partidarias. El signo ideológico o el posicionamiento político de los recién llegados es variable; su denominador común es que, ante los ojos de la sociedad, encarnan la alternativa y el remedio a los sistemas cuestionados.

La alternancia ha producido un efecto inesperado en América Latina. El reemplazo de unos partidos por otros en el poder y el paso de las principales formaciones por las funciones ejecutivas han provocado, cuando la situación se vuelve difícil por una crisis de cierta magnitud, que los ciudadanos empaqueten a todas las organizaciones como parte de un mismo sistema rechazado y busquen opciones fuera de él, sean de izquierda, de derecha o fluctúen en la vaguedad ideológica.

La experiencia indica la extrema dificultad de reconstruir un sistema de partidos. En realidad, ningún país lo ha conseguido.

La constatación no implica la ausencia de uno, quizá dos partidos fuertes –al menos por un cierto lapso–, pero insertados en escenarios volátiles, de incertidumbre de una elección a la otra, como ilustra Perú (Tanaka, 2005). Tampoco excluye pautas perdurables de comportamiento del electorado, reflejadas en la estabilidad de patrones geográficos y sociales de voto, pero más allá del vaivén de las siglas.

No obstante, existe una paradoja y un matiz importantes. La tendencia al reemplazo del oficialismo se invierte cuando el presidente en ejercicio aspira a la reelección, pues su tasa de éxito supera el 90% (de todas las ocasiones en que el oficialismo se mantuvo, los presidentes fueron responsables del 42.18% de los casos). Escasos mandatarios fracasaron en la ambición de permanecer en el poder.

El dato, a primera vista inesperado, probablemente responde a la convergencia de varios factores. Pesa una cultura política que acrecienta el papel de los líderes y crea vínculos con la población al margen de estructuras e instituciones (por sus características intrínsecas, la autoridad carismática resulta difícil de transmitir. Weber, 1964: 193-204). Se añade el predominio del presidencialismo, que acentúa los efectos mencionados de la cultura política, y que tiene impactos propios pues genera condiciones ventajosas durante las campañas para la reelección –incluso dejando de lado los casos extremos en los cuales el manejo del Estado anula la oportunidad para la oposición de disputar el poder en una elección competitiva–. El efecto es innegable; sin embargo, su peso exacto debe todavía pasar por el tamiz de coyunturas económicas adversas. La ola de reelecciones aumentó a principios del siglo XXI con la bonanza. Resulta incierta la resistencia presidencial en condiciones económicas degradadas.

En quinto lugar, las presidenciales permanecen como los comicios de referencia para la ciudadanía y los partidos. Empero, su atracción se ha desgastado. El declive de la participación es general y de largo plazo, aunque no sea vertiginoso. Ni siquiera los virajes de magnitud o las alternancias históricas incrementaron la parti-

cipación, lo que sugiere un escepticismo frente a los candidatos y los partidos, dicho de otra manera, frente a las posibilidades de acción de los gobiernos (un rasgo también perceptible en Europa), así como un distanciamiento frente a los actores y las instituciones de sistema democrático.

Por último, las elecciones han entregado a la ciudadanía la decisión sobre el destino colectivo. Lo que parece una obviedad o una frase todo hecha no lo es a la luz de la historia latinoamericana. El contraste es evidente con el período militar. Empero, en las etapas precedentes, el poder ciudadano expresado en las urnas era frágil, apenas una de las variables de la ecuación. El voto estaba sujeto a veto: de los poderes fácticos; de los militares, ya sea que actuaran respondiendo a esas elites o por cuenta propia; incluso de potencias extranjeras. Esos actores fijaban el umbral de lo aceptable, en especial con respecto a un rumbo de izquierda o de reformas profundas. Hoy, si hay interferencias, ellas intervienen de manera marginal o tangencial –excepto en Venezuela y Nicaragua, donde los gobiernos se arrogaron la potestad de calificar las candidaturas de la oposición y excluyeron las alternativas liberales, en un fenómeno con pocos precedentes–. La democracia y los comicios han otorgado al ciudadano un poder sin equivalentes en la historia latinoamericana.



## V. El caleidoscopio de los comportamientos de los electores latinoamericanos en elecciones locales

---

### Introducción

Las elecciones locales en América Latina tienen una historia larga y corta a la vez. Larga, porque desde la época colonial, con los esquemas propios del Antiguo Régimen y sistemas excluyentes, existió la costumbre de elegir algunas autoridades locales (Demélas, 2003: 157-162) y los ayuntamientos contaron con poderes extensos (Chiaromonte, 2003: 193). Corta, porque aun en los tiempos republicanos, las elecciones locales, ya asentadas sobre los principios modernos de la representación y con censos extensos, a menudo siguieron el azaroso curso de las presidenciales.

Cuando América Latina inició la recuperación de la democracia, a fines de la década de 1970 en el impulso de la "tercera ola", lo hizo a través de comicios generales que reunían en una sola jornada la elección del presidente y de los parlamentarios, pero no siempre contemplando la de gobernadores o alcaldes. En algunas oportunidades, la atribución de designar a esas autoridades recaía en el presidente de la República. Doble símbolo de una concepción centralizada del Estado que se percibía a sí mismo como garante de la cohesión y del desarrollo en un modelo nacional-popular (Tou-raine, 1988) y de la primacía del presidencialismo, que incluso gozaba de facultades "metaconstitucionales" (Carpizo, 2004) es decir que, en la práctica, por tradición o poder político, desbordan los marcos normativos. En otros países, se añadía el ingrediente del autoritarismo militar o civil, cerrado a cualquier perspectiva electoral.

Con el asentamiento de la democracia, se extendieron las elecciones de nivel subnacional, y se ampliaron las competencias y los recursos otorgados a ese ámbito. Los ciudadanos fueron responsables de elegir alcaldes y concejales municipales, así como go-

bernadores y legisladores de los estados. Ese cambio respondió a dos movimientos de fondo. Por un lado, las sociedades exigieron una democracia más completa, profunda y participativa, lo que incluía el derecho de elegir a las autoridades del poder local y, por lo tanto, también tomar en mano el destino de las colectividades de base. Por otro lado, coincidente con las políticas económicas liberales, los Estados procedieron a una significativa descentralización que transfirió fondos y responsabilidades desde el Poder Ejecutivo hacia las regiones. Esa reorientación, respaldada desde la cooperación internacional, enfatizaba el principio de la subsidiariedad y partía del supuesto que así se alcanzarían un mayor crecimiento económico, progreso social y una prosperidad territorial más equilibrada (Carrión, 2003; Montecinos, 2005: 73-88).

En la convergencia de ambos procesos la democracia local echó raíces en América Latina de una manera sin precedentes. Como una consecuencia política, las elecciones locales se celebran en una fecha diferente de la presidencial (cuadro 1). Refuerzan así su personalidad propia. Las campañas, los candidatos, los temas en debate concentran la atención de los partidos, el electorado, los medios, sin la larga sombra presidencial cuando coinciden los comicios. Las excepciones corresponden a Panamá, Honduras y Guatemala, caso único de reunificación del calendario electoral.

Por elecciones locales se entienden las del nivel básico del Estado (denominadas genéricamente "municipales" o de "alcaldía", y que existen en toda Latinoamérica), como las de rango intermedio, para gobernadores de estados, departamentos, provincias (una unidad político-administrativa presente en el Continente, pero que, en países pequeños, en especial en América Central, no elige autoridades con sufragio universal, a veces ni siquiera posee autoridades. La talla del país es la variable explicativa importante para esta situación).

A pesar de su importancia creciente, pocas investigaciones ofrecen visiones de conjunto en cada país, que excedan el estudio de regiones o comicios específicos. La brecha entre la bibliografía sobre las presidenciales y las locales refleja su distinto peso en la vida institucional, y quizá también responde a la dificultad de

aprehender una elección que no es "una" sino tantas como entidades político-administrativas en disputa. La complicación se agrava en los países federales con tantas reglas locales como estados y en aquellos en los cuales se ha producido un quiebre entre el sistema partidario nacional y el subnacional. Probablemente ningún estudio ha incursionado en procurar hallar pautas comunes para América Latina pues las complicaciones señaladas se elevan potencialmente.

Pasadas cuatro décadas de iniciada la transición democrática, el trabajo esboza un tablero de conjunto y con una perspectiva comparada sobre los comportamientos de los ciudadanos en ese tipo de comicios, eventualmente contrastados con los observados en las presidenciales o generales, para así resaltar mejor las singularidades y las líneas de continuidad. Plantea pistas o hipótesis para dar cuenta de un número consistente de casos, pero también admite que la inmensa variedad de situaciones hace difícil establecer algo más que tendencias. Recurre a ejemplos ilustrativos de esos movimientos y también a casos contrarios para dar cuenta, así sea de manera sumaria, de las trayectorias atípicas.

La investigación agrupa las hipótesis sobre las elecciones locales en tres secciones: la participación; las orientaciones de voto; el entrelazamiento de la política local y nacional en esos escrutinios. Estas secciones se encuentran flanqueadas por una introducción que efectúa una indispensable digresión sobre el Estado y la democracia en el nivel local en América Latina, y una conclusión que reflexiona sobre algunas relaciones entre los comicios locales y la democracia.

## **I. Pocos municipios: o la tardía construcción del Estado y de la democracia en el nivel local en América Latina**

América Latina tiene alrededor de 15.000 municipios, como ilustra el cuadro 1. Se trata de una cifra baja, que refleja tanto la construcción tardía del Estado como de la democracia local. Apenas duplica la cantidad de alcaldías italianas; por su parte, Alemania con 12.291 alcaldías, distribuidas en aproximadamente 350.000 kilómetros cuadrados y una población de 81 millones, posee tan-

tas como Brasil, Argentina, México, Colombia, Perú, Bolivia y Costa Rica juntos, para una extensión cercana a los 17 millones de km<sup>2</sup> y 475 millones de habitantes. Italia o Alemania no son excepcionales –como sería Francia que concentra alrededor de la mitad de las alcaldías de la Unión Europea–. En efecto, Bélgica, con algo más de 30.000 km<sup>2</sup>, cuenta con más alcaldías que Perú, Venezuela o Bolivia, países cuya superficie ronda el millón. Únicamente Brasil, México, Argentina y Colombia superan el millar de alcaldías, lo que sugiere un cierto vínculo entre población y cantidad de municipios.

**CUADRO 1: NÚMERO DE UNIDADES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS SUBNACIONALES EN 2018 Y SIMULTANEIDAD DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES Y LOCALES<sup>28</sup>**

País	Número de unidades político-administrativas básicas	Número de unidades político-administrativas intermedias	Simultaneidad de elección presidencial y local (primera elección separada, municipal / gobernación)
Argentina	2171	24	No (1987) <sup>29</sup>
Bolivia	342	9	No (1987 / 2005)
Brasil	5564	26	No (1986)
Chile	346	15	No (1992 / 2021)
Colombia	1102	32	No (1988 / 1992)
Costa Rica	81	7 (No aplica)	No (2002)
Ecuador	221	24	No (1998)
El Salvador	262	14 (No aplica)	No (1997)
Guatemala	338	22 (No aplica)	Sí
Haití	144	10 (No aplica)	No
Honduras	298	18 (No aplica)	Sí
México	2457	32	No (1917) <sup>30</sup>
Nicaragua	153	15 (No aplica)	No (2000)
Panamá	77	10 (No aplica)	Sí
Paraguay	250	17	No (1991)
Perú	576	24	No (diciembre 1980)
República Dominicana	158	32	No (1998)
Uruguay	112	19	No (2000)
Venezuela	335	24	No (1989)
Total	14987	374	

Elaboración propia con información de los organismos electorales

28 El número de unidades político-administrativas aumenta de manera sostenida y desactualiza la información del cuadro. Se indica “No aplica” cuando el nivel intermedio, aunque con existencia jurídica, no tiene autoridades o no las elige mediante sufragio universal directo.

29 Las elecciones de gobernadores en Argentina y Brasil son anteriores al proceso de democratización.

La relativa escasa cantidad de municipios tiene múltiples raíces, unas de orden geográfico y demográfico. Extensas porciones del Continente han permanecido despobladas o con mínimos habitantes, como la Amazonía o los desiertos, a diferencia, por ejemplo, de Europa, densa y compactamente poblada. Entonces, algunos municipios tienen extensiones inmensas sin que surja la necesidad o el pedido de fraccionarlos. Altamira en Pará-Brasil es probablemente el municipio más grande del mundo, con una superficie mayor a Portugal; Cumaribo en Vichada-Colombia o Charagua en Santa Cruz-Bolivia duplican el tamaño de Bélgica.

Otras causas se asocian más bien con la socio-génesis del Estado, en particular la acumulación del poder en las capitales, la aplicación de las políticas nacional-populares y el autoritarismo.

La herencia colonial, el centralismo de las nuevas Repúblicas y los esquemas de desarrollo de los siglos XIX y XX concentraron el poder, los privilegios y las ventajas en las capitales y unas pocas ciudades. Aunque hasta mediados del siglo XX esas ciudades reunieron a una minoría de la población, sí albergaban a las elites que controlaban los mecanismos económicos, sociales, políticos, administrativos y culturales, y dirigían la modernización –independientemente del carácter desigual o parcial– y la inserción en la economía mundial. La vida política giraba en torno a la capital, mientras amplias zonas rurales, de población marginada, a menudo discriminada y desprovista del voto, carecían de influencia en el destino político nacional, de gobiernos municipales, y sufrían el avasallamiento de sus propiedades (Halperin, 1969: 211-220).

El éxodo rural del siglo XX convirtió a América Latina en la zona más urbanizada del mundo en desarrollo y reforzó la tendencia a la macrocefalia capitalina de varios países. Si en Europa, la capital, o la ciudad más poblada, suele ser entre 2 y 3.5 veces más grande que la segunda (Noin, 1989: 33), en América Latina las diferencias tienden a ser apabullantes. Lima, Santiago, Buenos Aires, Montevideo, Panamá reúnen 40% o más de la población en el área metro-

30 A pesar del autoritarismo del régimen, México desarrolló ininterrumpidamente elecciones presidenciales y de gobernadores desde 1917, ese año en San Luis Potosí y Sonora (Aguilar; Serrano, 2012: 17).

politana que, para efectos demográficos, es la que cuenta (Cunha; Rodríguez, 2009: 34-36). La frase excede a Perú y se aplica también a otras capitales: "Todo se explica por Lima, el resto es dependiente de ella y en una u otra forma todo contribuye al continuo acrecentamiento de esta situación" (Matos, 1983: 43).

En el mismo sentido, las políticas nacional-populares, que constituyeron el signo común en el siglo XX de América Latina, procuraron construir un Estado fuerte, entendido, explícita o implícitamente, como centralizado y centralizador, hasta en países nominalmente federales. Es más, ese impulso se revistió de un halo "progresista", en una creencia compartida por la mayoría de las corrientes políticas (Borja, 1987: 23). El fomento a la industrialización bajo liderazgo estatal y la consolidación del mercado interno concentraron la urbanización. Las reivindicaciones regionales se percibieron con desconfianza, como un doble desafío: al gobierno y a la autoridad; eventualmente a la unidad del Estado, a la cohesión de la nación. La desconcentración del poder en unidades territoriales con significativas atribuciones y recursos, peor aún con autoridades elegidas por el sufragio universal, constituían una potencial amenaza que los Estados centralizados y, en otro registro, los gobiernos autoritarios, no estaban dispuestos a tolerar.

Por último, los esquemas autoritarios y la inestabilidad dieron un curso azaroso a las elecciones. Si ya era complejo garantizar una competencia libre, plural, periódica, en las presidenciales, los comicios locales no constituían una prioridad. En Panamá, las Constituciones de 1946 y de 1983 dejaron a criterio de la ley que los alcaldes fuesen elegidos o designados: en 1984, se optó por la primera modalidad, en 1989 por la segunda... Fue igualmente habitual que las dictaduras clausurasen ese nivel de democracia. Una de las primeras medidas de Augusto Pinochet en Chile fue disolver las municipalidades, traspasar las atribuciones de la municipalidad al alcalde y designar a éste (Morales, 1987: 369).

En la suma de estas circunstancias, el desarrollo de un tejido municipal extenso que cubriese el territorio y de elecciones, símbolo de la democracia local, tuvo escasas oportunidades de pros-

perar. Paradójicamente, la importancia política y demográfica de las capitales tampoco contribuyó a impulsar ese movimiento: los gobiernos temían que el alcalde capitalino ambicionase o se percibiese como un presidente paralelo. El Distrito Federal de México (DF) recién eligió a su primer jefe de gobierno en 1997, cuando las elecciones de gobernadores y alcaldes llevaban décadas en el resto del país. El avance no equiparó al DF con los estados y mantuvo bajo control federal algunas atribuciones y designaciones (González, 2006: 161-165). Hubo que aguardar 2018 para que la Ciudad de México estrenara su propia Constitución y se situara en el mismo plano. Por cierto, la desconfianza no fue exclusiva de América Latina: Francia instauró la elección municipal de París en 1977, cuando la ya consolidada elección presidencial con sufragio universal aseguraba que el alcalde capitalino no sería la autoridad elegida con la mayor cantidad de votos del país y las instituciones se sintieron fuertes ante las revoltosas calles parisinas...

La democracia local se implantó de la mano de fuertes transformaciones. El desmantelamiento del Estado nacional-popular en la década de 1980, por la llegada simultánea de la democratización y de la crisis económica, liberó fuerzas en la sociedad que exigieron que la democracia pase del nivel nacional al local, las prioridades del desarrollo regional se decidan desde múltiples centros, el sistema político se muestre más abierto e incluyente, y el Estado respetuoso del pluralismo social y político. En la línea de reflexión de sus padres fundadores, las concepciones liberales enfatizaron en la riqueza de la vida política local para la democracia y las libertades individuales como contrapunto a la natural tendencia a la concentración del poder (Tocqueville, 1986: 627-633). La izquierda, desencantada con el papel planificador del Estado, resaltó las virtudes de las comunidades y de la toma de decisiones desde la base.

Resultó sintomático que los retrocesos democráticos diesen lugar casi de manera automática a reversiones de la descentralización, como en el Perú de Fujimori cuando se aprobó la Constitución de 1993 (Pachano, 2011: 232) y en Venezuela en el inicio del siglo XXI (Delgado, 2008).

Los Estados aprovecharon igualmente la arena local para abrir mecanismos adicionales a los de la democracia representativa y atender exigencias de corte multicultural, que dieron la nota dominante desde finales del siglo XX. Se instauraron modalidades de elección de autoridades comunales en base a usos y costumbres en áreas amazónicas de Perú, en 418 de los 570 municipios de Oaxaca-México (Martínez, 2002: 75; Eisenstadt; Yelle, 2012: 273-307); Bolivia autorizó la creación de municipios indígenas mediante referendos en los mismos distritos. En 2009, once municipios asumieron esa condición y en 2015 Charagua, en la zona guaraní, fue el primero en aprobar su estatuto (Peña, 2017: 9-14; Guarachi, 2017: 15-23).

Por su parte, el cambio de paradigma de desarrollo vio con desconfianza al Estado central, e insistió en los beneficios de la descentralización, la subsidiariedad, la autonomía de los niveles básicos de gobierno. Esta convergencia de movimientos colocó a la democracia local en la agenda política latinoamericana por primera vez en la historia.

Importantes y sucesivas reformas electorales apuntalaron la descentralización política y electoral. Progresivamente, incluyeron la elección de autoridades de nivel básico o intermedio con sufragio universal y directo; la multiplicación de las autoridades locales elegidas (del Ejecutivo y también del Legislativo); la separación de la fecha de la elección local de la presidencial (cuadro 1); la extensión de prerrogativas y fondos para estos niveles de gobierno. La reasignación de parcelas de poder y recursos provocó disputas entre el centro y las periferias, no entendidas en el sentido geográfico sino político, pues muchas de las reivindicaciones por autonomía en las decisiones, regalías, recursos y elección de autoridades, poseían raíces añejas, como en el caso del regionalismo cruceño en Bolivia (Roca, 1999; Vergara, 2015).

El asentamiento de la democracia local ha conducido igualmente a la creación de municipios (sólo Costa Rica, El Salvador y Honduras mantienen estable la cantidad en el siglo XXI). De unos comicios a otros, crece el número de alcaldías en disputa. Paraguay las

incrementó de 223 a 250 entre 2001-2015. Los incrementos son paulatinos: en 2015 Guatemala estrenó cinco nuevas, para totalizar 338. Las excepciones, como la de República Dominicana que elevó la cantidad de 103 a 155 entre las elecciones de 2006 y 2010, cuestionan los motivos del brusco rediseño del mapa municipal (Benito, 2013: 425).

Los espacios de poder y de medios para efectuar gestión pública incentivan que las comunidades se doten de una personalidad política-administrativa autónoma, ya sea porque se sienten desatendidas por una lejana cabecera municipal; han aumentado su población o su dinamismo económico; para controlar las eventuales regalías del descubrimiento o la explotación de recursos naturales; por la exigencia de un cuadro adecuado para sus singularidades culturales, como en las Regiones autónomas del Atlántico en Nicaragua, poco pobladas, pero cubriendo casi la mitad del territorio nacional.

Si la base municipal fue históricamente endeble, las unidades político-administrativas intermedias (estados, provincias o departamentos) soportan mejor la comparación con los países europeos. Para retomar la comparación inicial con Alemania, los países citados (Brasil, Argentina, México, Colombia, Perú, Bolivia y Costa Rica) tienen 154 unidades intermedias contra 13 de Alemania. El número no marcó el reconocimiento a ninguna conquista democrática, aún más inexistente o temida que la municipal.

Como hipótesis, la creación de esos departamentos, o más exactamente el reconocimiento de unidades territoriales preexistentes, articuladas alrededor de una ciudad y su área de influencia rural, correspondió a una visión geopolítica de los nacientes Estados, fuesen federales o unitarios. Buscaron controlar sus extensos territorios y evitar el riesgo de la pérdida a manos de vecinos o del secesionismo, cuando las fronteras "nacionales" se encontraban aún en construcción y definición. A modo de ejemplo, en Brasil, se proclamaron la "Confederación del Ecuador" en Pernambuco (1824) y tres regiones declararon su independencia: Río Grande (1835), Pará (1836) y Bahía al año siguiente (Chiramonte, 2003: 192-193). La

hipótesis se refuerza cuando se observa América Central. La fuerza centrífuga de los poderes regionales, la ventaja de Guatemala, importante pero no suficiente para dominar el istmo, además de las rivalidades ideológicas, separó a esos países del Imperio mexicano, de su propia fallida Federación y finalmente de la efímera Confederación (Vásquez, 2011: 253-275). La talla pequeña de cada país ha dejado en estado embrionario el desarrollo político y electoral del nivel intermedio, fácilmente controlable desde las capitales.

De manera alternativa o complementaria, el nivel intermedio fue el reconocimiento capitalino al poder de elites regionales que podían ser aliadas o rivales, pero que exigían espacios para ejercer su dominio, como ocurrió en el México decimonónico, prolongando la realidad virreinal (Gantús; Salmerón, 2017: 38-39). A veces, esos estilos políticos resultaban aún más arcaicos que los del nivel nacional. Emblemático de esa situación fue el nordeste de Brasil, distante de la capital, pobre y sobre todo desigual por la huella de la esclavitud. Empero, la apropiación del poder por elites locales patrimonialistas y clientelistas cuando hubo necesidad, también caracterizó al resto del país (Serna, 2006: 419-420).

La democratización de los gobiernos intermedios se produjo sobre los mismos principios, impulsos y lógicas que aceleraron el nacimiento o el desarrollo de la democracia municipal. Se le reforzaron las atribuciones, las competencias, los recursos, o se pasó de reconocimientos hasta entonces declarativos a una aplicación más efectiva de esos principios, como en los países federales. A diferencia de la escala municipal, la cantidad de unidades político-administrativas intermedias ha variado poco. Para ilustración, el más reciente departamento de Bolivia se creó en 1938 (Pando), el estado mexicano en 1974 (Quintana Roo, si se deja de lado la metamorfosis del DF en Ciudad de México); en la época democrática, en Argentina creó una sola provincia (Tierra del fuego, 1990) y Brasil un estado (Tocantins, 1988).

La elección de las autoridades intermedias ocurrió donde existía una práctica electoral regular anterior a la tercera ola democratizadora, como Colombia (1986) y Venezuela (1989), y de manera

rápida en los países que accedieron a la democracia en las últimas décadas del siglo XX. Asimismo, para dotarlas de una personalidad propia robusta, se las disoció de la presidencial, con la excepción de Brasil. Desde 2015 México reunifica progresivamente sus elecciones en dos jornadas, una de las cuales es la presidencial, para escapar de un clima de campaña permanente (UNIORE, 2018: 60-61).

En este escenario novedoso, los ciudadanos experimentan con su voto. Su comportamiento adquiere pautas de comportamiento singulares con respecto a los comicios presidenciales, tanto en la tasa de participación, como en los esquemas de distribución de los sufragios.

## II. La participación en elecciones locales

### ***La participación diferenciada entre la elección presidencial y las locales***

La participación electoral aumenta en los comicios considerados fundamentales del sistema político (la presidencial o la legislativa, según el régimen), y disminuye en los percibidos como secundarios. A mayor poder de la autoridad a ser elegida, más probabilidad de constatar una participación elevada<sup>31</sup>. En América Latina, la elección clave y la de mayor participación es la presidencial.

Las locales tienen a su favor la “cercanía”: la escogencia de una administración que se ocupa de las necesidades más inmediatas y concretas de la población; por importante que sea ese factor, no compensa los atractivos de la presidencial. Distribuyen un poder fragmentado en tantos pedazos como entidades territoriales, lo que, por supuesto, no implica que la importancia política de todas las unidades equivalga: varía según el tamaño demográfico o económico. Si bien los partidos ofrecen las candidaturas más atractivas posibles, preservan sus cartas relevantes, e incluso sus recursos, para la presidencial, y el involucramiento de la militancia es menor. Las políticas públicas de alcaldías o gobernaciones no modifican los lineamientos del gobierno central en economía, salud, educa-

31 Para una perspectiva más amplia del punto, ver capítulo I “400 millones”, secciones III y IV.

ción, seguridad o defensa, por mencionar algunas áreas. La atención de los medios tampoco exhibe la misma intensidad. Corolario previsible, la participación electoral declina.

Venezuela ilustra la dinámica. Entre 1978-2008, la participación presidencial se situó en 73.1%; en los comicios regionales veinte puntos por debajo (Briceño, 2013: 153). En República Dominicana en el siglo XXI, los valores respectivos fueron de 72.6% y 54.6%. Menos acentuada, pero en idéntica dirección es la brecha entre las cuatro presidenciales paraguayas del siglo XXI (64.9%) y las municipales del mismo lapso (53.7%). El cuadro 2 compara los datos de Costa Rica.

**CUADRO 2: PARTICIPACIÓN EN ELECCIONES PRESIDENCIALES Y MUNICIPALES EN COSTA RICA 2002-2020**

Elección	2002	2006	2010	2014	2018	Promedio
Presidencial	68.6	65.2	69.9	68.2	65.6	67.5
Elección	2002	2006	2010	2016	2020	
Municipal	22.8	23.8	27.9	35.2	37.8	29.5

Elaboración propia con base en los resultados del Tribunal Supremo de Elecciones

Costa Rica ofrece un caso extremo por la brecha de cuarenta puntos entre los dos tipos de elecciones (Alfaro, 2008: 169-203; Brenes, 2017: 202-203). Un 56% del electorado nunca sufragó en las municipales (Estado de la Nación, 2015: 228). El específico desinterés costarricense responde a causas que pueden formularse bajo principios más generales. El enfoque centralista del Estado otorga competencias y recursos limitados a las alcaldías para responder a las necesidades o expectativas de los habitantes. En otras palabras, la capacidad de acción de los gobiernos locales influye sobre la predisposición a votar. Pese a esas limitaciones, el paulatino crecimiento de las cifras indica que la ciudadanía encuentra progresivamente áreas de oportunidad en los ambientes locales.

Influye la fragmentación territorial: la "ciudad" de San José, al igual que las otras ciudades más pobladas, elige alcaldes en distritos que equivaldrían a barrios grandes, sin que exista uno metropolitano que otorgue una visión de conjunto y acreciente el interés

(como sucede, por ejemplo, en Lima, donde se eligen simultáneamente autoridades de distrito y una metropolitana). En Costa Rica existe un notable diferencial positivo de la participación rural con respecto a la urbana en consultas locales (Alfaro; Gómez, 2016: 98-100).

Por último, como se estudia en el punto siguiente, entre 2002-2010, la movilización se limitó porque la municipal se celebró a meses de la presidencial y sin ninguna elección concurrente que la reforzara. La conjunción de estos factores sobrepasa que el país tenga en América Central la institucionalidad democrática más afianzada, la historia electoral ininterrumpida más extensa, la participación presidencial más alta junto con Panamá.

La excepción a la participación más baja en los comicios locales corresponde a Colombia. Sola una presidencial en el siglo XXI, la de 2018, registró una asistencia mayor a 50%, umbral superado por las regionales de 2007, 2011 y 2015. Quizá la interrogante sea menos la razón de los porcentajes invertidos con respecto al patrón habitual que la baja tasa de participación en la presidencial (Losada; Giraldo; Muñoz, 2005: 38), de lejos la menor de América Latina (cuadro 2 del capítulo I). Quizá pesa que en las elecciones de gobernadores se movilizan más recursos, bajo una férrea lógica clientelista, menos presente en los comicios presidenciales (Barro, 2013: 26-27).

Si la elección presidencial es la más movilizadora del sistema político, la simultaneidad con los comicios locales le ofrecen un suplemento valioso. Como muestra el cuadro 9, en México en 2012, en los seis Estados de elección concurrente de presidente y gobernador, la asistencia fue de 67.9%, por encima de la media nacional de 63%. De igual manera, en la segunda vuelta presidencial de Guatemala en 2015, en las once alcaldías donde hubo que repetir la municipal por conflictos, la participación promedio trepó a 71.3% contra la media nacional de 56.3%.

El combo multiplica los incentivos. El ciudadano siente que el valor agregado de su voto crece pues define más niveles de gobier-

no. El proselitismo combina los esfuerzos de la maquinaria presidencial, del gobernador o del alcalde, y promueve la participación. El efecto interviene aun cuando los partidos que disputan el poder local no sean los mismos que pelean la presidencia con mayores opciones. Por otro lado, de manera marginal, para pequeñas capas de la población, los comicios locales pueden ser el principal motor del desplazamiento para votar, lo que brinda un beneficio en las cuentas finales de la presidencial.

Menos cotizadas que las elecciones presidenciales, las locales superan en atractivo a las legislativas. Aunque estas conforman un Poder nacional relevante, la participación en ellas se debilita por el carácter deliberativo de la Asamblea, la dificultad de atribuir méritos o culpas individuales por los resultados de la producción legislativa, la menor presencia de los grandes tenores en las postulaciones, la existencia de listas partidarias que dan poco notoriedad a la mayoría de los aspirantes, y, finalmente, a menudo por la proporcionalidad del sistema electoral que disminuye el "valor" de un voto (en términos prácticos, en una votación apretada, el segundo lugar vale casi tanto como el primero, y se traduce en una cantidad de representantes similar).

En cambio, la elección local, de naturaleza ejecutiva, es disputada por candidatos cuyos temperamentos, personalidades, ideas y proyectos son más fácilmente contrastables por el electorado. Además, un puñado de votos de diferencia puede implicar la radical diferencia entre la victoria y la derrota. Las elecciones intermedias mexicanas de 2003 ponen en evidencia el bono de los ejecutivos locales (cuadro 3).

**CUADRO 3: PARTICIPACIÓN EN LAS ELECCIONES INTERMEDIAS EN MÉXICO EN 2003, SEGÚN ESTADOS CON ELECCIONES CONCURRENTES (LEGISLATIVA Y GOBERNACIÓN) Y SOLO LEGISLATIVA**

Estados	Promedio de participación
Únicamente con elección legislativa	37
Con elecciones concurrentes	52,4
México	41,5

Elaboración propia en base a los datos de (Peschard, 2004: 86-87).

Los estados que celebraron elecciones legislativas y locales concurrentes superaron en más de quince puntos a aquellos donde solo hubo parlamentarias. Tabasco, el más participativo de la primera categoría, apenas alcanzó 40.9%. Este comportamiento se caracteriza como una constante (Ávila, 2016: 277-315).

### ***La importancia del calendario para la participación en elecciones locales***

En América Latina, las elecciones locales ocupan su lugar en el calendario político e institucional de acuerdo con la distancia temporal con respecto a la presidencial. La experiencia y la teoría han probado que la ubicación en el “ciclo electoral” repercute significativamente sobre la participación y el comportamiento político (Parodi, 1992: 269-285).

Se distinguen cuatro situaciones. Las elecciones locales pueden ser simultáneas con la presidencial (Guatemala, Honduras, Panamá), es decir se celebran el mismo día, aunque con una papeleta y un ánfora distintos. Si se organizan en una fecha diferente, existen tres escenarios. Celebrarse durante el primer tercio del mandato presidencial; alrededor de la mitad y los tres cuartos de la gestión; preceder de poco la próxima presidencial (esta situación, excepcional, se produjo, por ejemplo, en El Salvador en 2009). Este calendario tiene profundas y contrarias implicaciones sobre la participación.

La simultaneidad eleva la participación en la local, por el impulso movilizador de la presidencial –con los matices del punto precedente, en el cual un “combo” coloca al tope los incentivos participativos-. Se trata de un efecto de arrastre. El ciudadano acude a votar por el presidente y, adicionalmente, sufraga por parlamentarios y autoridades municipales o regionales. Los comicios locales transcurren a la sombra de la presidencial, quizá con la excepción de la capital, cuyo resultado se percibe igualmente relevante. Esa limitación se contrapone con la ventaja de reunir la participación más alta, un hecho no menor en un régimen democrático. Ninguna municipal salvadoreña repitió el nivel alcanzado en 1994, cuando se celebró a la par que la presidencial (Artiga-González: 2010, 167-

183). Las siguientes, acopladas a las legislativas, se realizaron en un momento distinto, con asistencias menores.

Si la elección local se produce en la fase inicial del gobierno nacional, aproximadamente hasta el cuarto o tercio, la participación suele ser baja. La ciudadanía ya se pronunció políticamente en la elección decisiva, ya eligió la orientación del país, y franjas más o menos significativas sienten poca necesidad de expresarse, o se hastían con dos campañas proselitistas casi consecutivas. A las explicaciones ofrecidas para el caso costarricense (cuadro 2), se añadía el impacto del calendario: la municipal se celebraba a meses de la presidencial. Su desplazamiento a media gestión presidencial bastó para que la de 2016 fuera la local con mejor asistencia del siglo XXI.

En efecto, cuando la consulta local se organiza alrededor de la mitad del mandato, la participación remonta, aunque rara vez alcance los porcentajes de la presidencial. El electorado ve una oportunidad propicia para evaluar la marcha del país, disipada la conformidad o la resignación que pudo seguir a la presidencial, como en el caso precedente. Lo confirma la participación en las municipales de Brasil, con un promedio levemente inferior al de los comicios presidenciales.

Cuando la elección local interviene poco antes de la presidencial, la participación se beneficia del ambiente que rodea la presidencial. Los partidos efectúan un significativo despliegue en una dinámica de "ensayo general": se esfuerzan porque los resultados sean percibidos como un anticipo de lo que ocurrirá pronto y los medios amplifican esas percepciones.

Pocos países permiten poner a prueba estas afirmaciones de manera simultánea pues ello implicaría elecciones locales en distintas etapas del mandato presidencial. Entre los pocos casos figura Bolivia entre 1987-1995, con cinco municipales: dos a meses de la presidencial (1989, 1993), y tres, en 1987, 1991 y 1995, cumplida media gestión. Los promedios respectivos fueron de 50.1%, el más bajo de la historia, y 72.6%, significativamente más elevado, aun-

que no como en la presidencial. La situación completa se presenta en el cuadro 7 (Romero Ballivián, 1995: 97-118).

El Salvador ofrece el mejor laboratorio pues la combinación del calendario presidencial (5 años) y municipal (3 años) ofrece todos los escenarios posibles. La participación baja en las municipales que se produjeron al año siguiente de la presidencial; se eleva a medio mandato, y declina ligeramente en las que anteceden la presidencial.

**CUADRO 4: PARTICIPACIÓN EN ELECCIONES MUNICIPALES EN EL SALVADOR 1994-2018**

Elección según el momento en el ciclo electoral, año (número de casos)	Porcentaje de participación (promedio)
Simultánea, 1994 (1)	50.6
Inicio de mandato, 2000, 2015 (2)	43.2
Medio mandato, 1997, 2006, 2012 (3)	48.4
Final de mandato, 2003, 2009, 2018 (3)	46.7

Elaboración propia en base a los datos del Tribunal Supremo Electoral

### ***El peso de las variables sociológicas, políticas y geográficas en la participación electoral local***

La participación política y electoral no se distribuye de manera uniforme entre los grupos sociales ni entre las regiones de un país. Las pautas de la participación local se asemejan a las de las elecciones nacionales. Prevalece la premisa que cuánto más fuerte es el grado de integración en la sociedad, más probabilidades de participar en asuntos públicos y asistir a votar<sup>32</sup>.

Los sectores con niveles educativos y socioeconómicos altos, con interés por los asuntos políticos, acuden a votar en porcentajes mayores que los electores con baja escolaridad, escasos y precarios ingresos, bajo estatus social, poca atención por cuestiones políticas. En la municipal boliviana de 1999, hubo un diferencial de 13 puntos entre los votantes favorecidos y los de categorías populares; asimismo, el sector con menor concurrencia fue el desprovisto de identificación partidaria (Romero Ballivián, 2000: 151).

32 Para una perspectiva más amplia de este punto, ver capítulo I “400 millones”, secciones III y IV.

La geografía electoral distingue regiones propensas a la participación, habitualmente superpuestas a los espacios prósperos y a las ciudades, donde se concentran las mejores oportunidades, la población con más altos niveles de educación, ingreso, de acceso a servicios, medios de comunicación, nuevas tecnologías, con vida política más intensa, e incluso beneficiada con la infraestructura más cómoda para votar. Las zonas proclives a la abstención suelen ser menos desarrolladas, rurales, a veces con grupos históricamente discriminados, como los indígenas o los afrodescendientes.

El cuadro 5 refleja la participación según el Índice de Desarrollo Humano (IDH) en Perú en 2002 (Oficina Nacional de Procesos Electorales, 2003: 9-37).

**CUADRO 5: PARTICIPACIÓN EN LAS ELECCIONES REGIONALES Y MUNICIPALES DE PERÚ 2002, SEGÚN LAS 5 PROVINCIAS CON MÁS ALTO Y MÁS BAJO IDH (PROMEDIO NACIONAL DE PARTICIPACIÓN: 80.7%)**

Provincias con mejor IDH	Porcentaje de participación	Provincias con menor IDH	Porcentaje de participación
Lima	85.5	Cajamarca	81.9
Callao	84.7	Huánuco	75.4
Tacna	90.3	Ayacucho	75.4
Ica	88.6	Huancavelica	77.1
Moquegua	88.9	Apurímac	78.3
Promedio de las 5	87.6	Promedio de las 5	77.6

Elaboración propia en base a los datos de la Oficina Nacional de Procesos Electorales

En promedio, diez puntos separan de las provincias desarrolladas de las de menor avance. El contraste se adecúa a la teoría de la modernización política que postula que las áreas más modernas favorecen los comportamientos participativos. Un escenario similar se verifica en Nicaragua, con los promedios favorables de Managua, Granada, León y Estelí (Sonnleitner, 2007: 823). Por supuesto, la tendencia no es regla. Ya se mencionó el interés rural por las elecciones locales en Costa Rica. También pueden añadirse las comunas agropecuarias pobres y aisladas de Chile (Centro de Investigación Sociedad, Economía y Cultura, 2016).

Estas brechas tienen implicaciones políticas y electorales. Si ya de manera espontánea, la capital y las principales ciudades concen-

tran la atención de los actores políticos, el diferencial de participación acrecienta el impacto y minimiza el interés por las elecciones locales rurales poco pobladas y menor concurrencia electoral. Esta lógica se alimenta a sí misma, pues el desinterés de los partidos y los medios desincentiva la participación en las áreas periféricas.

### **III. Las preferencias políticas en las elecciones locales**

#### ***Elecciones de arrastre, ratificación y sanción***

Si bien cada elección local tiene particularidades, es posible establecer pautas del comportamiento de los electores latinoamericanos, en función del momento de los comicios en el ciclo electoral. Según el vínculo de la elección presidencial y local hay tres grandes líneas de comportamiento.

La simultaneidad produce un “efecto de arrastre” de la presidencial, que constituye la referencia prioritaria del ciudadano. El apoyo al candidato presidencial tiene probabilidades de traducirse en un respaldo a los candidatos de la formación en los otros niveles o ámbitos, como en las legislativas (Mainwaring; Shugart, 1997), lo que explica la opción predominante de conservar unidas las presidenciales y las parlamentarias.

La dinámica de la campaña presidencial impone los candidatos y los debates, y coloca la contienda local en una posición secundaria. Es un bono favorable para el partido con la iniciativa en el escenario nacional. En El Salvador en 1994, única vez que la municipal estuvo acoplada a la presidencial, la Alianza de la Renovación Nacional (ARENA) consiguió casi 80% de las alcaldías (Artiga-González, 2008: 39). En las cuatro primeras elecciones panameñas del siglo XXI el partido ganador de la Presidencia se llevó la alcaldía de Ciudad de Panamá como trofeo adicional. Esta simultaneidad destaca tanto más que hubo cambios de orientación: en 2004, se impuso el Partido Revolucionario Democrático (PRD) —en esa oportunidad, el alcalde en función, de ese partido, ganó la reelección—; en 2009 triunfó Centro Democrático (CD), en 2014 el Partido Panameñista y en 2019 regresó el PRD. En México en 2018, la victoria con mayoría absoluta de Andrés Manuel López Obrador impulsó a

que su partido se impusiera en 5 de las 9 gobernaciones en juego ese día, con victorias inéditas.

Esta tendencia requiere condiciones adicionales para verificarse. Entre ellas, la existencia de una estructura territorial mínima. En Guatemala, en 2015, el Frente de Convergencia Nacional (FCN) no se benefició de esa corriente. Se impuso en la presidencial con Jimmy Morales, que alzó vuelo a meses de los comicios, pero el partido estuvo ausente de la competencia local en numerosos municipios (y también apenas ocupó el quinto lugar por escaños parlamentarios). Un outsider exitoso no resuelve por sí solo la debilidad de los liderazgos locales. La tendencia tampoco implica automatismos: en 2011, el mismo día que en ciudad de Guatemala Otto Pérez lograba una cómoda victoria presidencial, en la municipal, su partido quedó relegado a la tercera casilla. Empero, su éxito nacional contribuyó a que su organización fuera el primer partido municipal (victoria en 36.3% de las alcaldías).

El cuadro 9 introduce un matiz importante. En 2012 la victoria nacional del Partido Revolucionario Institucional (PRI) se reprodujo solo en dos de las seis gobernaciones con elecciones concurrentes. El dato apuntala la hipótesis antes que debilitarla: el PRI venció en el nivel intermedio en los dos estados donde se impuso su candidato Enrique Peña Nieto. Por su parte, el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Revolucionario Democrático (PRD) ganaron las gobernaciones de los estados donde vencieron sus candidatos presidenciales. Ciertamente, la relación no es unilateral: una candidatura presidencial se refuerza cuando las estructuras locales la aúpan, como ejemplificó el mismo caso de Peña Nieto, acuerpado por los gobernadores del PRI, que en la elección precedente se desentendieron de la postulación de Madrazo (Bravo, 2013: 112-113). En una variante, en la elección inaugural argentina de 1983 la Unión Cívica Radical (UCR) sólo ganó siete gobernaciones, ni un tercio del total; en todas ellas, en el nivel presidencial, se impuso su candidato Raúl Alfonsín. Ese desempeño continúa siendo la mejor marca de la UCR. El cuadro 6, con los datos de Honduras en 2013, ilustra la dinámica.

**CUADRO 6: HONDURAS: DISTRIBUCIÓN DE CARGOS ELECTIVOS POR PARTIDO, ELECCIÓN DE 2013**

Partidos	% Votación presidencial	% Diputados	% Alcaldes	% Regidores
Nacional (PN)	36.8	37.5	61.4	44.4
Libertad y Refundación (LIBRE)	28.7	28.9	10.4	23.9
Liberal (PL)	20.3	21	27.8	28.1
Anticorrupción (PAC)	13.4	10.1	-	2.1
Otros	0.6	2.3	0.3	1.2

Elaboración propia con datos del Tribunal Supremo Electoral

El cuadro pone en evidencia dos variables suplementarias de carácter general. En apariencia, el rendimiento de los alcaldes del PN fue muy superior al desempeño del candidato presidencial Juan O. Hernández. En realidad, hubo bastante correspondencia en los éxitos de ambos niveles. La diferencia radica en que la elección de alcalde es uninominal y por mayoría simple. La elección en circunscripciones pequeñas (con 5 o menos cargos, como en el caso de los regidores municipales), también acentuó la traducción de votos nacionalistas en escaños.

Este efecto fue también visible en las municipales de 2006 en El Salvador. ARENA aumentó en apenas tres puntos su votación nacional con respecto a los comicios precedentes, pero sus victorias municipales pasaron de de 112 a 147, en tanto que el Frente Farabundo Martí de Liberación (FMLN), con una votación similar, retrocedió de 73 a 59 (FUNDE, 2006: 8). En el mismo sentido, en la municipal paraguaya de 2001, el Partido Colorado se alzó con 65.4% de las alcaldías con 49.4% de la votación. Con porcentajes ligeramente distintos, se repitió el escenario en 2006 y 2010 (Tribunal Superior de Justicia Electoral, 2002: 131-132).

Por otro lado, retomando el caso de Honduras expuesto en el cuadro 6, el desempeño municipal de PAC muestra que en las elecciones locales se requiere una estructura en el terreno para cosechar frutos –de la cual carecía el PAC, organizado poco antes de los comicios, alrededor de la figura mediática de Salvador Nasralla–. Si en los tiempos de video-política es posible prescindir de un aparato partidario y ganar (Sartori, 1999), esa posibilidad es sobre

todo cierta a nivel nacional o en grandes ciudades. En cambio, ganar cientos de alcaldías dispersas, pequeñas, rurales, con un tejido denso de relaciones interpersonales, exige candidatos y militantes enraizados en las comunidades, con un trabajo prolongado y conocido, en el campo político u otro. Esta variable explica que la municipal hondureña de 2013 permaneciera como un asunto del bipartidismo nacional-liberal, resquebrajando en el ámbito presidencial.

Cuando la elección se organiza en una fecha distinta de la presidencial, el calendario es decisivo para el ánimo y, por ende, el comportamiento de los electores. Si ella se da en el inicio del gobierno, hay una prima para el oficialismo. El "estado de gracia" o la "luna de miel" del presidente recién electo, que incluso abarca a quienes no lo votaron, induce a una "elección de ratificación" (Magni Berton, 2008: 643-656; Shugart; Carey, 1992). El motivado electorado del oficialismo conserva una buena impresión del mandatario, desea respaldarlo, y está dispuesto a votar, aunque el contexto sea de limitada movilización electoral (cf. sección II del capítulo). En Costa Rica, poco de la presidencial de 2002 ganada por la PUSC, el flamante oficialismo triunfó en 48 de 81 alcaldías; cuatro años después, el cambio de mano presidencial a favor del PLN provocó un giro drástico y en la municipal de 2006, el PLN venció en 59 alcaldías (Alfaro, 2016: 93).

Por el contrario, en la oposición, la derrota presidencial produce remezones, incluso crisis: se buscan chivos expiatorios y se rearmen las coaliciones dominantes en el partido (Panebianco, 1990: 83-105). Las elecciones locales les llegan demasiado pronto. Sus electores desalentados concurren menos a las urnas y le dan la espalda. En la municipal de 2005 en Uruguay, en la ola de la primera llegada de la izquierda al poder nacional unos meses antes, el bipartidismo tradicional Nacional-Colorado pasó de controlar 18 de las 19 intendencias, a solo 11. Ambos partidos cedieron los espacios al Frente Amplio.

El estado de gracia se diluye, emerge el desencanto, alrededor del tercio de la gestión, que se prolonga hasta los dos tercios o tres cuartos del mandato, cuando la perspectiva de una nueva presidencial desplaza el eje de la evaluación: ya no se considera únicamen-

te la labor del gobierno, sino que se la contrapone con la oferta de la oposición. En esa etapa crecen las probabilidades de una “elección de sanción”, cuya amplitud depende de la percepción sobre el estado del país, el desempeño gubernamental, la popularidad presidencial. Si el diferencial de participación favorece al oficialismo al inicio de mandato, en la mitad del ciclo, juega en contra.

Para ese momento, el electorado oficialista ha sufrido algún tipo de disgregación, se abstiene más fácilmente y los aspirantes locales del partido gubernamental pagan los desengaños con el balance nacional. Por el contrario, los partidos opositores han cerrado las heridas, la crítica al gobierno los cohesiona, y sus candidatos locales se benefician con el escepticismo o el rechazo al trabajo del presidente. Aunque sea un caso extremo por la fragilidad del sistema de partidos peruano, en las elecciones de 2014, el oficialista Partido Nacionalista se abstuvo de participar en la mayoría de las regiones y alcaldías.

Si bien estas pautas se manifiestan con frecuencia, existen pocos ejemplos en un mismo país del paso del estado de gracia al desencanto porque se requieren elecciones de inicio como de medio mandato. Pocos calendarios permiten apreciar esta dinámica, entre ellos el boliviano (cuadro 7).

**CUADRO 7: PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN Y DEL PARTIDO GUBERNAMENTAL SOBRE VOTOS EMITIDOS EN ELECCIONES MUNICIPALES EN BOLIVIA 1985-2010**

Partido	Elección presidencial	Municipal de inicio	Municipal de medio mandato
MNR (1985)	28.5	NA	Participación: 71.1 Oficialismo: 11.7
Acuerdo Patriótico (1989)	NA	Participación: 46.9 Oficialismo: 29.9	Participación: 83.4 Oficialismo: 26.4
MNR (1993)	33.8	Participación: 53.3 Oficialismo: 32.1	Participación: 63.5 Oficialismo: 20.2
ADN (1997)	20.8	NA	Participación: 60 Oficialismo: 13.7
MNR (2002)	20.8	NA	Participación: 63.3 Oficialismo: 6.1
MAS (2009)	60.5	Participación: 86.9 Oficialismo: 42.5 (gobernadores)	NA

Elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral (NA: No Aplica)

El cuadro expone simultáneamente el brusco descenso de la participación en la elección de inicio de mandato y el buen desempeño del partido gubernamental, en la que siempre venció. Por el contrario, en las municipales de medio mandato, la participación crece y se constata el notorio desgaste del oficialismo.

***Las locales: una elección proclive a un voto políticamente "alternativo", regionalmente fragmentado y socialmente plural***

En contextos de "política ordinaria", es decir sin crisis políticas o socioeconómicas, en la presidencial el ciudadano privilegia las organizaciones con credenciales de experiencia en la administración del gobierno, trayectoria y posturas centristas. Como si definir la titularidad del gobierno nacional elevase el umbral de la responsabilidad e indujese a un comportamiento de tintes moderados o conservadores (no en la acepción ideológica sino de apego a partidos que ya han gobernado, sean de derecha o izquierda).

En los casos opuestos, el electorado puede más bien buscar ofertas caracterizadas por su distancia con el sistema gubernamental, y conducir a una elección de ruptura, de realineamiento del sistema de partidos e incluso de las políticas públicas (Martin, 2001: 49). Así sucedió con las victorias de Hugo Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador, como con la de Bolsonaro en Brasil. El análisis de esas diferencias excede los propósitos de la investigación.

En las elecciones locales, que distribuyen un poder de menos alcance, los ciudadanos se animan a un comportamiento más exploratorio, alternativo, de sufragio por organizaciones de anclaje regional (o discurso regionalista) o políticamente más "radical" en el espectro político.

Son dos casos diferentes. Si las reglas autorizan la creación de agrupaciones de dimensión subnacional, las elecciones locales son un espacio privilegiado para formaciones con enfoques regionales, en tanto que los partidos "nacionales" tienen dificultades. Una "periferia" con señas de identidad cultural afincadas acentúa esa dinámica. El conflicto centro-periferia es una de las fracturas decisivas

para insertar de manera estructural formaciones regionales en un sistema partidario (Lipset; Rokkan, 1967).

En Neuquén, provincia argentina con “rasgos de una sociedad de frontera” (Mases; Rafart; Quintar, 1997: 161), desde el retorno a la democracia la gobernación ha sido ejercida ininterrumpidamente por el Movimiento Popular Neuquino (MPN). Igual sucedió en las elecciones de gobernador en el departamento de Santa Cruz en Bolivia, ganadas en las tres primeras ocasiones por la agrupación que enarboló la reivindicación de la autonomía departamental a principios del siglo XXI (Pedraza, 2011: 1-26).

Esas organizaciones reivindican la ausencia de compromisos nacionales para resaltar su carácter local. Para preservarse de las olas nacionales sobre las cuales carecen de control, se esfuerzan por separar la fecha local de la elección general, en la cual carecen de referentes, lo que también les ayuda a construir alianzas provinciales que no necesariamente se replican en el ámbito nacional (Del Cogliano; Varetto, 2016: 18-22). Fue la apuesta del Partido Demócrata en Mendoza-Argentina (Pousadela, 2004: 198-199).

En casos extremos, se divorcia el sistema partidario “nacional” de los regionales, como en Perú (Battle; Cyr, 2014), en un contexto de desorganización de la periferia, ausencia de elites y proyectos políticos locales (Vergara, 2015). En la elección de 2014, varios partidos “nacionales” ni siquiera presentaron candidatos, y triunfaron las asociaciones provinciales, como Sentimiento Amazonense en Amazonas, Puro Ancash en Ancash, Arequipa, Tradición y Futuro en Arequipa... Más que un cambio abrupto, esa elección confirmó la pérdida de implantación de los partidos “nacionales”: en cada consulta del siglo XXI retrocedió la cantidad de gobiernos locales ganados. Esa transformación se produjo a pesar de que numerosas organizaciones locales “registran una vida efímera, desarrollan un alto personalismo y practican bajos niveles de democracia interna” (Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, 2019: 29)

Hasta en las elecciones simultáneas, lo que da un bono a las fuerzas nacionales, las asociaciones locales consiguen éxitos. En Guatemala en 2011, de las 338 alcaldías, en 18 vencieron las agru-

paciones cívicas –que solo compiten en el nivel municipal, reciben personalidad jurídica solo para un proceso, y no cuentan con un candidato presidencial como locomotora–, adjudicándose algunas cabeceras departamentales.

Los ciudadanos se abren a considerar las alternativas regionales, localistas, o personalistas, que parecen enfocadas en el desarrollo local. En Costa Rica, los militantes de los partidos cantonales se colocan fuera del eje izquierda-derecha y sus intereses se centran en “temas concretos de interés local, como desarrollo comunal, administración del municipio, control de la corrupción y ampliación de la democracia a nivel cantonal” (Estado de la Nación, 2015: 231-232). En ese escenario, los partidos “nacionales” pueden parecer menos identificados con las necesidades específicas de las localidades.

De manera aún más sugerente, las elecciones locales ofrecen oportunidades para partidos considerados “radicales”, a diferencia de los comicios presidenciales, donde despiertan temores. En América Latina han jugado un papel relevante para la llegada al gobierno nacional de partidos de izquierda que, por sus orígenes, generaban resquemores en amplias capas (Carrión, 2015). La administración local ha servido para demostrar habilidades de gestión y de negociación, pautas de comportamiento distinto a los partidos dominantes, o simplemente acostumbrar a la ciudadanía que el partido gobernaba sin provocar los daños señalados por sus adversarios como amenazas para el sistema económico o político.

Este fenómeno recuerda trayectorias parecidas. Antes de acceder las máximas responsabilidades, entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX el “socialismo municipal” francés sirvió para reagrupar las distintas corrientes en simultáneo al ejercicio de las primeras funciones estatales, de acciones que lo distinguieron (servicios públicos comunales, fiscalidad democrática) y la preparación de equipos de gestión (Mayeur, 1984: 167-168).

Para corrientes de izquierda de finales del siglo XX, la conquista del terreno local pavimentó el camino presidencial. El Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) ganó en 1997 la

alcaldía de San Salvador y poco después se consolidó en el área metropolitana, la más urbana, próspera y moderna (Artiga-González, 2006: 62-70). De 1994 a 2009, pasó de controlar 15 alcaldías a 96. Esa plataforma resultó clave para alcanzar la silla presidencial en 2009. Igualmente, la victoria y el desempeño de Tabaré Vázquez como intendente de Montevideo (1989-1994) "significó el reconocimiento del Frente Amplio como un partido de gobierno" (Lissidini, 2002: 370-373). Vázquez asumió el liderazgo partidario, proyectó una imagen de eficiencia en la gestión y de moderación en la política, y ganó la presidencia en 2004. En Brasil, el Partido de los Trabajadores (PT) tuvo gestiones municipales emblemáticas –entre otras, en Porto Alegre, célebre por la implementación del "presupuesto participativo" durante su administración entre 1989 y 2004 (Signorelli, 2017: 83-115). Ellas acompañaron la ruta ascendente de las candidaturas de Lula da Silva hasta la victoria nacional en 2002.

En otros países, el balance local no alcanzó para obtener la presidencia, pero sí para colocar a la izquierda o a partidos ajenos al sistema partidario tradicional como actores importantes. Ocuparon el segundo lugar presidencial Izquierda Unida (IU) en Perú en 1985; el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en México en 2006-2012; las fuerzas que convergieron alrededor de Antanas Mockus en Colombia en 2010.

Más allá, las elecciones locales son también laboratorios de los electores para apoyar a formaciones que canalizan el descontento y les sirven para advertir a los partidos mayoritarios. O incluso, para colocarse al margen de los partidos. En 2015, en México, Jaime Rodríguez fue el primer independiente en triunfar en una gobernación, la de Nuevo León. La candidatura independiente no significa por sí misma ausencia de trayectoria partidaria, a veces solo implica el mecanismo utilizado por un líder partidario para exhibir su poderío, como ilustró ese caso (González, 2015: 203-220) o para manifestar la disconformidad con la selección de un rival interno (Palma; Pinedo, 2017: 42-53). En contextos de hartazgo con los partidos o de volatilidad del sistema, los electores no reprueban la táctica y pueden respaldar postulantes recientemente desligados de sus partidos para presentarse con nombre propio, con una organización

ad-hoc, como en la municipal boliviana de 2004 (Romero Ballivián, 2005: 72-80), incluso con una sigla distinta, como en Guatemala (Sonnleitner, 2009: 510-511).

Las elecciones locales han contribuido a la alternancia en el poder nacional, y también han facilitado las transiciones políticas, la evolución de un sistema al otro. El caso relevante es México. En el esquema de partido hegemónico, en el cual la sucesión de elecciones presidenciales no preveía como opción la victoria de la oposición (Sartori, 2005: 281-292), uno de los resultados concretos de la reforma electoral de 1977 que inició la democratización (Woldenberg, 2006: 279; Ojesto, 2008: 40-41), fue el triunfo del PAN en los comicios locales de Baja California (1982), antesala de la victoria en la gobernación (1989). Esa inédita victoria rompió el monopolio del PRI y preparó el reemplazo en la presidencia que ocurriría en 2000, en un trayecto lento pues hasta 1994 solo había perdido dos gobernaciones y unos centenares de municipios (Ortiz, 1995: 154). En un modelo distinto, las elecciones locales fueron una pieza de la apertura controlada y tutelada de los militares brasileños: en 1982 autorizaron la elección con sufragio directo de los gobernadores, reanudando la práctica previa al golpe de Estado (Fleischer, 1981: 55-91).

Por último, a diferencia de lo que ocurre en el poder nacional (presidencial y parlamentario), donde los candidatos y de los elegidos tienden a provenir de estratos privilegiados, con capital acumulado en múltiples ámbitos, el espacio local –en especial municipal– abre oportunidades para líderes de las mismas comunidades, con una trayectoria socioeconómica y educativa diferenciada de las elites nacionales, más popular.

Este perfil se percibe con nitidez en los países con una impronta indígena. En Guatemala, en 2011, 34.2% de los alcaldes fueron indígenas, una proporción superior al 13.2% de congresistas, que constituyó el récord (Asociación de Investigación y Estudios Sociales, 2012: 91). Un escenario próximo se produjo en Bolivia, aun antes del triunfo presidencial del Movimiento Al Socialismo (MAS), y, al igual que en Guatemala, ocurrió en las regiones rurales (Albó,

1999; Zuazo, 2009). Las elecciones locales han propiciado también la afirmación de elites de extracción popular, percibidas con desconfianza en las capitales. Las regionales peruanas de 2014 ofrecieron indicaciones en ese sentido.

En cambio, la diversificación por género ha sido limitada, sin el sistema de cuotas, tan eficaces en los Parlamentos. Al despuntar el siglo XXI, había aproximadamente 5% de alcaldesas (Massolo, 2005: 11). Alrededor de 2017, aunque la cifra casi se triplicó, permanece baja (14.1%). La mayoría de los países no alcanzaron los dos dígitos de alcaldesas; entre ellos, Guatemala, Perú, Honduras (Funes, 2014: 21) o Bolivia (Chacón, 2019: 13).

Por su parte, las gobernaciones sirven, en muchas oportunidades, para consolidar a las elites regionales y conservar mecanismos restringidos de juego político, socioeconómico, mediático, institucional, como sucede en estados de México y provincias argentinas. A veces, en áreas distantes de la capital, menos concernidas por la dinámica nacional, elites tradicionales o un partido dominante añaden tácticas clientelistas arraigadas en relaciones de largo plazo.

En algunos casos, clanes familiares controlan el poder. Emblemática es la influencia de la familia Sapag en Neuquén. El patriarca Felipe fue elegido gobernador en todos los periodos democráticos: en 1963, en el intervalo 1973-1976, desde 1983 hasta 1995, e incluso ejerció en la fase militar 1970-1972. Su hijo Jorge Augusto fue vicegobernador y gobernador en dos periodos (2007-2015). Aunque imposibilitada de mostrar igual permanencia por la restricción de la reelección, también descuella la influencia de la familia del Mazo en el estado de México, con tres generaciones de gobernadores: del Mazo Vélez (1945-1951), del Mazo González (1981-1986) y del Mazo Maza (2017-2023), los tres de nombre Alfredo.

### ***El peso de los candidatos***

Uno de los asuntos más discutidos y controversiales de la investigación política es el peso del candidato y del partido en la decisión del elector. No hay una respuesta unívoca: depende de la coyuntura, la cultura política, la campaña, y, en cada proceso, ambos factores se mezclan de manera inextricable. El propósito de la

sección no es abordar, menos resolver, las aristas del tema. Su objetivo es mostrar que algunas facetas del “efecto de personalidad” se manifiestan de manera diferenciada según el momento del ciclo electoral.

Este efecto se acentúa en las elecciones locales con menor carga política, lo que ocurre en dos escenarios. El primero, cuando el gobierno central no es un actor relevante del proceso electoral. Pasa de manera excepcional, si tiene pocas preferencias en el campo local o no presenta candidatos. La causa puede ser la ausencia de un origen y una base partidaria. Durante la municipal de 2004 en Bolivia, Carlos Mesa gobernaba sin el respaldo de partidos, a meses de la renuncia de Gonzalo Sánchez de Lozada. Ningún partido o candidato pertenecía al oficialismo (Mesa: 2008, 161). Tampoco ninguno hacía de su oposición al gobierno una bandera directa o indirecta de campaña. En la regional peruana de 2014 el oficialista Partido Nacionalista de Ollanta Humala decidió no competir en la inmensa mayoría de los distritos. Igualmente, en Ecuador en 2019, el gobierno de Lenin Moreno respaldó escasos candidatos y jugó con un papel discreto. En estas oportunidades, la elección se desvincula en cierta manera de la política nacional y de la valoración del gobierno, disminuye su carga partidaria y vuelve más relevante la individualidad de los candidatos.

El segundo escenario corresponde a las elecciones de inicio de mandato presidencial. Como se señaló, en ellas, los electores acuden con la sensación que se pronunciaron hace poco sobre los asuntos cruciales del país. Por lo tanto, se interesan más en las personalidades, más allá del prisma partidario. Estas características favorecen que los candidatos desborden las fronteras políticas habituales y reúnan porcentajes significativos pues llegan a públicos heterogéneos, sensibles a las personalidades o las propuestas específicas para el municipio o la región.

Esta influencia se atenúa en los comicios de medio mandato: la política nacional y la afiliación de los candidatos recobran importancia en la consideración del electorado; las fronteras partidarias, políticas o sociales se solidifican.

Este dispar interés en las personalidades se refleja en los porcentajes de los ganadores. Cuanto más alto es, más puede suponerse que influye el carisma del candidato; cuanto más bajo, menor impacto de la personalidad. El cuadro 8 muestran el porcentaje de los vencedores en las capitales departamentales de Bolivia entre 1987-1995.

**CUADRO 8: PORCENTAJE DEL CANDIDATO GANADOR EN LAS CAPITALES DEPARTAMENTALES Y EL ALTO EN ELECCIONES MUNICIPALES EN BOLIVIA 1985-1995 (SOBRE VOTOS EMITIDOS)**

Municipio / Año	1987 Medio mandato	1989 Inicio mandato	1991 Medio mandato	1993 Inicio mandato	1995 Medio mandato
Sucre	34.3	60.6	35.3	35.5	26.1
La Paz	37.3	40.8	27.3	39.3	36.8
El Alto	33.5	57	32.9	57.7	46.5
Cochabamba	44.4	44.4	34	64.3	67.1
Oruro	27	33.3	47.8	26.5	29.1
Potosí	38.3	49.6	31.5	31.7	20.8
Tarija	32.7	28.4	32	40.7	57.7
Santa Cruz	30.7	35.5	43.8	58.6	45.6
Trinidad	43.6	45	37.7	38.3	29.5
Cobija	37.8	42.8	66.3	44.2	45.9
Promedio	35.8	43.7	38.7	43.6	40.5

Elaboración propia con base en datos de la Corte Nacional Electoral

Los ganadores en los comicios de principio de gestión (1989, 1993) concentran porcentajes superiores que los triunfadores en escrutinios de medio mandato (1987, 1991, 1995), más politizados, disputados, por lo tanto, con un peso diluido de las personalidades. Se trata de una tendencia, no de una regla.

### ***La ruptura de fronteras políticas y sociales***

Las autoridades o aspirantes a cargos de representación local consiguen, a menudo, porcentajes más altos que los candidatos presidenciales en los mismos distritos, independientemente de que los comicios sean simultáneos o separados. Rompen fronteras políticas, ideológicas y sociales.

Los postulantes presidenciales se posicionan en torno a proyectos de sociedad, valores o principios que guiarían su acción, pro-

puestas ideológicas. Son propuestas con un alto grado de abstracción, si bien al final se presentan bajo ropajes tangibles y promesas “tangibles”. Al mismo tiempo, por las dimensiones del espacio público que disputan, sus lazos con los electores son lejanos.

Por el contrario, los candidatos locales, por más que se refieran a cuestiones axiológicas, privilegian enfoques concretos: el ofrecimiento (o la realización) de determinadas obras, la prestación de servicios específicos, la entrega de bienes puntuales. Al mismo tiempo, tejen una relación de proximidad con la población, incluso en ayuntamientos grandes y poblados, un vínculo inalcanzable para un presidente.

Por esa doble dimensión, relegan a un lugar secundario a la política y la gestión pública en su acepción más conceptual. Emergen menos como los portaestandartes de un determinado partido o de una ideología que como personas que realizan acciones directas en beneficio de la ciudadanía. En esa misma línea, se dirigen a sus electores como individuos antes que miembros de colectividades, lo que refuerza la personalización de la política local (Navarro; Clark, 2009: 804). Las rígidas fronteras políticas, partidarias e ideológicas se resquebrajan.

Electores que se decantan por candidatos presidenciales antagónicos por sus políticas públicas pueden converger alrededor de una personalidad local que ofrece respuestas concretas a demandas de la sociedad o logra mejoramientos de la ciudad o de la región valorados por un rango extenso de grupos sociales. Pueden apartarse de su simpatía partidaria para apoyar de forma específica a un líder local, con tanta más facilidad que esos comicios permiten colocar entre paréntesis las consideraciones de política general o de ideología. En la misma línea, el candidato enfatiza en sus dotes personales y se desprende del color partidario. El mismo día de noviembre de 2017 que los electores de Tegucigalpa cruzaron lanzas en una presidencial duramente polarizada (43.8% para el PN-40.5% para la Alianza), se acuerparon para reelegir a Tito Asfura (77.1%).

La dilución de estos factores queda igualmente con las reelecciones con distintas banderas. Entre los numerosos ejemplos, José

Antonio Coro, alcalde de Santa Catarina Pinula-Guatemala por el Partido de Avanzada Nacional (PAN), fue reelecto por la Gran Alianza Nacional (Gana) y por el PP para el tercer mandato. En Chorriillos-Perú, Augusto Miyashiro logró cinco reelecciones, con tres siglas distintas. Johnny Araya, varias veces alcalde de San José-Costa Rica por el PLN, recuperó el cargo en 2016 con una modesta agrupación, luego de la expulsión de su formación de origen.

El cuadro 9 ilustra esta tendencia. En los estados mexicanos que en 2012 eligieron simultáneamente al presidente y al gobernador, el gobernador rompió las fronteras que limitaron al candidato presidencial de su partido, vencedor en esa región (hasta la excepción de Tabasco resulta sugerente: el candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador es oriundo del estado).

**CUADRO 9: PORCENTAJE DE LOS CANDIDATOS PRESIDENCIALES GANADORES, DE LOS CANDIDATOS A GOBERNADOR Y NIVEL DE PARTICIPACIÓN EN LOS ESTADOS DE MÉXICO CON ELECCIONES SIMULTÁNEAS DE 2012**

Estado / partido ganador	Porcentaje del candidato presidencial en el estado	Porcentaje del candidato a gobernador en el estado (mismo partido)	Porcentaje de participación
Chiapas / PRI	45.9	67.1	67.3
Yucatán / PRI	41.8	50.8	77.4
Guanajuato / PAN	40.9	48	59.6
Tabasco / PRD y aliados	59.3	50.4	71.2
Morelos / PRD y aliados	42.4	43.2	65.1
Distrito Federal / PRD y aliados	52.9	63.5	67.1

Elaboración propia con base en datos del Instituto Federal Electoral

En apariencia, el cuadro contradice que el candidato presidencial genere el arrastre que beneficia a sus candidatos legislativos o locales. Ambos efectos son compatibles. La paradoja se explica porque el candidato presidencial ganador suele ser una locomotora para los aspirantes a los otros cargos; sin embargo, en cierto punto, choca con las fronteras políticas y sociales, más rígidas en la presidencial porque, cualesquiera que sean sus ofertas y promesas, se asocia o encarna tradiciones políticas arraigadas, visiones de la sociedad, principios (es decir, son percibidos de esa manera por el electorado). Sobre ese zócalo robusto, se impulsa el candidato a

gobernador, con la ventaja que él sí puede desbordar las líneas de demarcación.

Este efecto se observa en una situación distinta, cuando los electores eligen en boleta separada al alcalde y a los concejales. En la municipal chilena de 2008 los alcaldes ganadores superaron la votación de sus listas de concejales. Recibieron un voto con menor carga partidaria, evaluados como gestores de las comunas. Las listas, menos personalizadas y escogidas con un método proporcional, remitieron a un voto más partidario, que rearmó líneas políticas e ideológicas (Morales, 2009: 166-167).

### ***Aires de reelección***

Las elecciones locales son propicias para la reelección, personal como partidaria. Aun donde se veta la reelección presidencial, se la autoriza con frecuencia en el ámbito local, en especial alcaldías (salvo Colombia, Nicaragua, Perú), incluso sin límite de mandatos. La reforma constitucional de 2014 que apartó a México del tabú reeleccionista, legado por la Revolución y vigente durante casi un siglo, aceptó la reelección de legisladores nacionales y de alcaldes (Ugalde; Rivera, 2014: 189-210). Si la regla se fija en el nivel subnacional, la tendencia es más permisiva: 21 de las 24 provincias argentinas contemplan la reelección inmediata de los gobernadores, y tres con un carácter indefinido (Catamarca, La Rioja, San Luís).

A la norma, se suma la voluntad política. Gobernadores y alcaldes no desaprovechan la oportunidad. Ciertamente, algunas cifras no lucen altas, como en Panamá (44.1% en 2014, 53.2% en 2019. Tribunal Electoral, 2019: 59), probablemente por la limitada descentralización del presupuesto de inversión (Valdés, 2019: 25). En la municipal de 2016 en Costa Rica, 60.5% de los alcaldes buscó la reelección, un porcentaje modesto comparado con Guatemala en 2015 (bordeó 88%) o Chile entre 1996 (cuando los alcaldes pudieron reelegirse) y 2004, con porcentajes que variaron entre 79.9% y 90.3%.

El círculo se cierra con la predisposición ciudadana para prorrogar la estadía de las autoridades. Para conservar el caso chileno, el éxito gira alrededor de dos tercios, lo que implicaba que, al cabo de

16 años de democracia municipal, más de un décimo de las alcaldías sólo tuvo un responsable (Navia; Bunker, 2007: 9-16).

Los alcaldes y gobernadores se reeligen con porcentajes altos, inhabituales en los comicios presidenciales, apoyados en “resultados” inmediatos, visibles y efectivos, gracias a obras y servicios de impacto directo en la vida cotidiana de la comunidad. Los alcaldes pavimentan y alumbran calles, construyen espacios de entretenimiento, promueven iniciativas culturales y deportivas, rediseñan el sistema de transportes, más recientemente dirigen programas de salud, vivienda o educación. Los gobernadores son activos en la construcción de carreteras y obras públicas de envergadura, impulsan proyectos de desarrollo, ejecutan programas sociales, etc. Unos y otros poseen cercanía con los votantes, facilitada por la dimensión de las circunscripciones, y el rebase de las fronteras ideológicas, sociales y políticas.

En contraste, el trabajo presidencial se articula alrededor de políticas públicas de largo alcance, impactos menos inmediatos y consecuencias menos visibles, al menos hasta el final del siglo XX, pues en los primeros lustros del siglo XXI la bonanza de la exportación de materias primas permitió la acelerada modernización de la infraestructura y la entrega de bonos y subsidios desde el gobierno central. Ese ambiente favoreció la ola de reelecciones presidenciales en América del sur.

Las autoridades locales estrechan lazos con los electores, las organizaciones sociales de base, eventualmente refuerzan su poder sobre las demás instituciones locales, y consolidan redes de apoyo, a veces con tintes de clientelismo. Rostros conocidos en busca de la reelección, estructura partidaria funcional y redes sociales bien constituidas, constituyen el trípode para conservar el poder local en Honduras, y sin duda, más allá (Romero Ballivián, 2014: 69). En 2013 67.1% de los alcaldes permanecieron en funciones.

Estas condiciones para la gobernabilidad local y la reelección generan gestiones longevas (esos factores no son exclusivos de América Latina: se hallan en numerosas democracias. Entre los ca-

sos notables figura la alcaldía de Clermont Ferrand en Francia, que tuvo tres alcaldes entre 1944-2014). Sin un propósito exhaustivo, sino ilustrativo, el cuadro 10 menciona autoridades con tres o más reelecciones y al menos 15 años de funciones.

**CUADRO 10: AUTORIDADES LOCALES CON AL MENOS TRES REELECCIONES Y 15 AÑOS DE GESTIÓN EN AMÉRICA LATINA**

País	Distrito	Nombre	Primera elección / nueva elección	Reelecciones (años de ejercicio-hasta 2020)
Argentina	San Luís (gobernación)	Adolfo Rodríguez Sa�	1983-2001	4 (18)
Argentina	Formosa (gobernación)	Gildo Insfr�n	1995	7 (25)
Bolivia	Santa Cruz	Percy Fernández	1989-1995 / 2004	5 (22)
Bolivia	La Guardia	Jorge Morales	1987-1995 / 1999	7 (28)
Brasil	Goiás (gobernación)	Marconi Perillo	1999-2018	4 (19)
Costa Rica	San José	Johnny Araya	1998-2013 / 2016	4 (19)
Costa Rica	San Carlos	Alfredo Córdoba	2002	3 (18)
Costa Rica	San Pablo	Aracelly Salas	2002	3 (18)
Costa Rica	Sarapiquí	Pedro Rojas	2002	3 (18)
Ecuador	Guayaquil	Jaime Nebot	2000-2019	3 (19)
El Salvador	Antiguo Cuscatlán	Milagro Nava	1988	10 (32)
El Salvador	San José Guayabal	Mauricio Vilanova	2000	6 (20)
Guatemala	Ciudad Guatemala	Álvaro Arzú	1985-1990 / 2003-2018 (fallecimiento)	4 (20)
Guatemala	Chinautla	Arnoldo Medrano	1988-2015	7 (27)
Guatemala	Ipala	Roel Pérez	1995-2015	4 (20)
Honduras	Comayagua	Carlos Miranda	1997	5 (23)
Honduras	Choluteca	Quintín Soriano	2002	4 (18)
Honduras	Nueva Armenia	Francisco López	1997-2017	5 (20)
Honduras	Yusguare	Meliza Hernández	2002-2017	3 (15)
Perú	Chorrillos	Augusto Miyashiro Y.	1999-2018	4 (19)

Elaboración propia, fuentes diversas

Las reelecciones moldean la política local. Argentina muestra que las opciones del partido para conservar el poder aumentan si se presenta el gobernador en funciones; el porcentaje del triunfo se incrementa; el número efectivo de partidos en la arena electoral y legislativa local disminuye, en especial en provincias pequeñas (Cardarello, 2012: 183-188). Asimismo, los líderes pueden organizar mecanismos para desligarse de las estructuras partidarias na-

cionales y acentúan el personalismo, como el gobernador Carlos Juárez en Santiago del Estero (Vommaro, 2004: 227). En esa misma provincia se ilustró otra variante de la reelección. Tras los dos mandatos autorizados (2005-2013), Gerardo Zamora pasó la posta a su esposa Claudia Ledesma que, tras una gestión, le cedió nuevamente el puesto, en 2017. En Chorillos, Augusto Miyashiro pasó la posta a su hijo, de mismo nombre, en los comicios de 2018. En México, donde existe prohibición para la reelección en la gubernatura, son comunes las candidaturas dentro del círculo familiar. En Puebla, el gobernador Rafael Moreno Valle fue sucedido por su esposa Martha Erika Alonso en 2018. Con frecuencia, la reelección polariza, lo que, en países como Guatemala o Perú, incrementa el riesgo de conflicto y violencia.

En las ocasiones en las cuales la reelección no puede ser personal, ya sea por restricción legal (absoluta o luego de uno o dos períodos en otros lugares), o por el final de un ciclo político personal, la organización busca la permanencia. Con respecto a la personal, es más compleja pues la ausencia de la figura carismática atenúa el capital que supuso la progresiva eliminación de las fronteras partidarias e ideológicas. El reto es conseguir que la popularidad y la confianza en la autoridad saliente se traspasen al delfín, como en Guayaquil, con la sucesión entre León Febres-Cordero (1992-2000), Jaime Nebot (2000-2019) y Cynthia Viteri (2019). Si el partido consigue la continuidad más allá de un dirigente sienta estructuras para un dominio prolongado de un territorio.

Hay regiones monocolors, sin cambio de oficialismo desde el retorno a la democracia como muestra el cuadro 11, igualmente a título indicativo más que exhaustivo.

---

33 Para México se toma como referencia la primera elección desde 1977, fecha de apertura del sistema político. A las cifras, habría que añadir aproximadamente seis décadas de control partidario, lo que extiende la supremacía hasta casi bordear un siglo.

**CUADRO 11: PARTIDOS CON AL MENOS TRES REELECCIONES, 20 AÑOS DE GESTIÓN Y DOS AUTORIDADES DISTINTAS, EN AMÉRICA LATINA**

País	Distrito	Nombre	Primera elección / nueva elección	Número de reelecciones y años de ejercicio-hasta 2020
Argentina	Formosa; La Rioja; San Luis; Santa Cruz; (gobernaciones)	Partido Justicialista	1983	9 (37)
Argentina	Neuquén (gobernación)	Movimiento Popular Neuquino	1983	9 (37)
Bolivia	Villa Tunari	Movimiento Al Socialismo	1995	4 (25)
Ecuador	Guayaquil	Partido Social Cristiano	1992	7 (28)
Honduras	Tegucigalpa	Partido Nacional	1997	6 (23)
México <sup>33</sup>	estado de México (1981)	Partido Revolucionario Institucional	1981	7 (39)
México	Veracruz (gobernación, 1980)	Partido Revolucionario Institucional	1980-2016	6 (36)
México	Tamaulipas (gobernación, 1980)	Partido Revolucionario Institucional	1980-2016	6 (36)
Uruguay	Montevideo	Frente Amplio	1989	6 (31)

Elaboración propia con fuentes diversas

México representa un caso extremo. El PRI ha ejercido un dominio de aproximadamente un siglo –evidentemente contando la fase autoritaria que excluía en los hechos la alternancia– en alrededor de un tercio de los estados. En Argentina, el Partido Justicialista, a veces con denominaciones fluctuantes en su expresión local, ha ganado ininterrumpidamente en casi un quinto de las provincias desde la reinstauración democrática.

Controles tan prolongados son excepcionales. Reflejan un adecuado recojo de las demandas y expectativas de la sociedad, una correspondencia entre la identidad del partido y la cultura local, un hábil manejo entre continuidad e innovaciones, afirmación territorial y negociación con el Estado central, permanencia del aparato y renovación de liderazgos. Ese logro es tanto mayor si el partido no es la expresión de un regionalismo subrayado sino la estructura local de una fuerza nacional. Empero, también pueden indicar esquemas con masivas y acentuadas prácticas clientelistas o visos autoritarios, con limitaciones al pluralismo y la competitividad, re-

cortes a los derechos que entraban la perspectiva de la alternancia. En ese sentido han sido sindicadas elecciones en estados mexicanos, donde se desacoplaría el armazón legal y el “sucio terreno de los operadores políticos” (Barranco, 2018).

### **Cuando la gobernación es un asunto de familia**

En el retorno a la democracia, Argentina eligió simultáneamente al presidente y a los gobernadores. En la provincia de San Luis se impuso el peronista Adolfo Rodríguez Saá, a pesar del triunfo del candidato presidencial radical en el país y en la provincia.

Ese triunfo inauguró una seguidilla de reelecciones, en 1987, 1991, 1995 y 1999. El quinto mandato quedó interrumpido cuando, en medio de una severa crisis política y económica, fue designado presidente de la República, cargo que solo logró mantener una semana (2001). No volvió a postular pues optó por disputar cargos legislativos, pero impulsó a su hermano Alberto, elegido gobernador en 2003 y reelegido en 2007. Ausente en 2011 cuando compitió para la presidencia de la república –y el interregno lo asumió un hombre de confianza–, Alberto volvió cómodamente a la gobernación en 2015, ratificado en 2019...

## **IV. Política local, consecuencias nacionales**

### ***Entrelazamientos y distancias entre la política local y nacional***

Los niveles básicos e intermedios de gobierno adquieren una importancia creciente a medida que los gobernantes son elegidos con el voto directo de los ciudadanos en elecciones que ocupan un lugar clave en el calendario político nacional, y ya no son únicamente designados, que alcaldías y gobernaciones reciben una paleta más extensa de funciones, competencias, atribuciones y recursos. Por lo tanto, lo que ocurre en la política local no queda en la política local: repercute en la nacional.

Situación casi impensable en la transición a la democracia, esos espacios se desligan del ámbito político nacional. En algunos casos, el cortocircuito llega tan lejos que el sistema partidario que se

denomina "nacional" y compite por los Poderes Ejecutivo y Legislativo, pierde competitividad en la cancha local, de la cual ha sido expulsado por agentes con un campo acotado de acción pero que lo controlan con eficacia. La evolución, manifiesta en la región andina, tiene su expresión más acabada en Perú.

En países federales como Argentina, los partidos "nacionales" esconden en realidad "confederaciones partidarias provinciales" de raíces anteriores al retorno a la democracia (Escolar, 2013: 441-444) y la política provincial la disputan formaciones nacionales y regionales, como en Corrientes (Villarino; Sternberg, 2005: 293-317). Eso explica la intrincada cifra de partidos: 38 de orden nacional y 596 reconocidos por distrito en 2015. En Brasil, se observa la autonomía estadual con coaliciones partidarias que no necesariamente reflejan la dinámica presidencial (en un breve lapso, la autoridad electoral impuso el corsé de la congruencia, pero fue suprimido mediante un ajuste legislativo: (Power, 2016: 281). En el resto del Cono sur, México y América Central, existe mayor congruencia entre ambos niveles, por la solidez del sistema de partidos y las restricciones para crear formaciones regionales.

En paralelo, la arena local se ha convertido en el semillero de organizaciones. Unas frágiles, como las guatemaltecas, concebidos por la legislación como experiencias de una única vez. Otras se satisfacen con disputar, con éxito o sin él, un municipio o una gobernación. Así, en 2016 Costa Rica tenía, además de los nacionales, los únicos habilitados para presentar fórmulas para la Presidencia, 12 partidos provinciales y 57 cantonales (casi el triple de 2002, aunque solo participaron 43. Zamora, 2016: 38).

Para algunas, el paso siguiente de una convincente administración local, es la gestión nacional. En Bolivia, tras haber sido alcaldes y fundado sus formaciones, aspiraron a la presidencia Manfred Reyes Villa (Cochabamba, Nueva Fuerza Republicana, 2002), René Joaquino (Potosí, Alianza Social, 2009), Juan del Granado (La Paz, Movimiento Sin Miedo, 2014). Este inédito proceso ilustró el ímpetu de la descentralización del Estado boliviano (Romero Ballivián, 2010: 51-81).

Esas candidaturas reflejan la transformación de la política local en uno de los trampolines para proyectarse nacionalmente. Las autoridades de las ciudades o regiones importantes orientan pronto su imagen para la Presidencia. Cuentan con ventajas: imagen de gestores públicos, obras y realizaciones, contacto directo con las distintas capas sociales, bastiones electorales propios que, cuánto más pesan demográficamente, más refuerzan las aspiraciones y las perspectivas. Lo corroboraron los tres candidatos más votados de la presidencial argentina de 2015: Mauricio Macri, jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires; Daniel Scioli, gobernador de la provincia de Buenos Aires; Sergio Massa, intendente de Tigre.

Los ejemplos se multiplican desde finales del siglo XX. Sin recurrir a autoridades capitalinas –caso estudiado adelante– se puede mencionar, entre otros candidatos presidenciales, a los gobernadores Álvaro Uribe, de Antioquia-Colombia (2002); Carlos Menem, de La Rioja (1989), y Néstor Kirchner, de Santa Cruz (2003), en Argentina; Manuel Rosales, de Zulia (2006) y Henrique Capriles, de Miranda, en Venezuela (2012, 2013); Vicente Fox, de Guanajuato (2000), Enrique Peña Nieto, del estado de México (2012) y Jaime Rodríguez de Nuevo León (2018); los alcaldes de Sao Paulo-Brasil José Serra (2014) y Felipe Haddad (2018). Para el éxito de esta dinámica, se requiere algún grado de congruencia entre el nivel nacional y local del sistema partidario.

La política local nutre cada vez más a la nacional, una novedad en la mayoría de los países de América Latina, en particular en los unitarios. En los federales, aun antes de la tercera ola democrática, constituía una base sólida: Juscelino Kubitschek y Janio Quadros fueron gobernadores de Minas Gerais y de Sao Paulo respectivamente antes de presidentes de Brasil. La comparación con los presidentes de la transición democrática es elocuente. Casi ninguno se forjó en el terreno local: las vías de la política eran más directamente nacionales, dada la escasa relevancia del poder local en los sistemas políticos previos.

Si la liga local pareciera ser una plataforma para llegar a la nacional, su creciente relevancia propia provoca otro fenómeno igual-

mente nuevo. Las figuras nacionales se zambullen en su gestión para conservar vigencia en la opinión pública, refrescar la imagen con el contacto con los electores, confirmar dotes de capacidad, eficiencia o sensibilidad, mantener influencia en la estructura partidaria. Pasar de una candidatura, o incluso del ejercicio de la presidencia, a una alcaldía o una gobernación se reviste con aires de normalidad. Hasta se producen idas y vueltas. Álvaro Arzú fue alcalde de Ciudad de Guatemala (1985), presidente (1990) y volvió para un prolongado dominio en la capital. León Febres-Cordero presidió Ecuador y luego la alcaldía de Guayaquil. El expresidente Jaime Paz se tentó –y fracasó– con la gobernación de Tarija, en la primera oportunidad que Bolivia eligió prefectos con sufragio universal (2005); igual suerte corrió en 2002 y 2006 Fernando Collor de Mello en Alagoas, estado que había gobernado antes de ganar la presidencia. Ricardo Martinelli, expresidente, vio su candidatura inhabilitada en la recta final de la campaña cuando aspiraba a la alcaldía de la Ciudad de Panamá (2019). Sin haber alcanzado ese sitio, pero sí haber conducido candidaturas presidenciales relevantes, buscaron gobiernos capitalinos Cuauhtémoc Cárdenas en el Distrito Federal de México, Joaquín Lavín en Santiago de Chile, Gustavo Petro en Bogotá, Eduardo Montealegre en Managua.

### ***La capital, entre el trampolín y el espejismo***

En las elecciones locales, no todos los resultados pesan igual. La atención política y mediática se fija en el desenlace de la capital, considerada de entrada la más relevante. Solo compiten en notoriedad gobernaciones demográficamente más fuertes, como áreas metropolitanas de la capital (por ejemplo, la provincia de Buenos Aires) o estados particularmente grandes (Sao Paulo en Brasil). La capital acumula características especiales: sede del poder político e institucional, a menudo también concentra el poder económico –con excepciones, como Brasilia, Quito, Tegucigalpa–, además de la preponderancia demográfica.

Esa suma de factores convierte al alcalde capitalino en un pretendiente casi natural a la presidencia. Con contadas excepciones –Brasil, República Dominicana, Venezuela– hay ejemplos en todos los países (cuadro 12).

**CUADRO 12: ALCALDES DE LAS CAPITALES QUE HAN POSTULADO A LA PRESIDENCIA EN AMÉRICA LATINA 1978-2019**

País / Ciudad	Candidato	Alcaldía	Candidatura presidencial-éxito	Observaciones
Argentina / Buenos Aires	Fernando de la Rúa	1996-1999	1999 (Sí)	Primer jefe de gobierno de B.A.
	Mauricio Macri	2007-2015	2015 (Sí)	
Bolivia / La Paz	Ronald Mac Lean	1985-1987; 1989-1991; 1995-1999	2002 (No)	Cada vez alcalde por designación del consejo
	Juan del Granado	1999-2010	2014 (No)	
Chile / Santiago	Joaquín Lavín	2000-2004	1999 (No) 2006 (No)	
Colombia / Bogotá	Andrés Pastrana	1988-1990	1994 (No) 1998 (Sí)	Primer alcalde mayor por voto popular
	Antanas Mockus	1995-1997 2001-2003	2006 (No) 2010 (No)	
	Gustavo Petro	2012-2014	2010 (No) 2018 (No)	
Costa Rica / San José	Johnny Araya	1998-2013 2016	2014 (No)	
Ecuador / Quito	Sixto Durán	1970-1978	1979 (No) 1988 (No) 1992 (Sí)	Elegido por voto, ratificado por el gobierno militar
	Jamil Mahuad	1992-1998	1992 (No) 1998 (Sí)	
El Salvador / San Salvador	Armando Calderón	1988-1994	1994 (Sí)	
	Norman Quijano	2009-2014	2014 (No)	
	Nayib Bukele	2015-2018	2019 (Sí)	
Guatemala	Álvaro Arzú	1985-1990 2003-2018	1996 (Sí)	Falleció en el cargo
Honduras / Tegucigalpa	Norah Gúnera	1990-1994	1997 (No)	
Nicaragua / Managua	Arnoldo Alemán	1990-1995	1996 (Sí)	
México / Ciudad de México	Cuauhtémoc Cárdenas	1997-2000	1988 (No) 1994 (No) 2000 (No)	Primer jefe de gobierno electo de DF
	Andrés Manuel López Obrador	2000-2005	2006 (No) 2012 (No) 2018 (Sí)	
Panamá / Ciudad de Panamá	José I. Blandón	2014-2019	2019 (No)	
Perú / Lima	Alfonso Barrantes	1983-1986	1985 (No) 1990 (No)	
	Luis Castañeda	2003-2010 2015-2019	2000 (No) 2011 (No)	
Uruguay / Montevideo	Tabaré Vázquez	1990-1994	1994 (No) 1999 (No) 2004 (Sí) 2014 (Sí)	
	Daniel Martínez	2015-2019	2019 (No)	

El cuadro muestra en primer lugar un nítido efecto de cronología. Las candidaturas de los alcaldes constituyen un fenómeno de finales del siglo XX acelerado desde principios del siguiente. Se necesitó la recuperación, la instauración o el potenciamiento de la democracia local para que ella produjera consecuencias políticas, y lo hizo pronto. De hecho, varios de los primeros alcaldes elegidos con sufragio dieron de inmediato el paso para buscar la banda presidencial. El análisis geográfico muestra que la mayoría de los países tuvieron al menos un alcalde capitalino que buscó la silla presidencial. Las excepciones muestran una heterogeneidad que no genera ninguna pista explicativa (salvo Brasil, cuya capital, Brasilia, carece de fuerza política y demográfica para servir de trampolín).

En segundo lugar, ofrece un balance matizado para los alcaldes: 10 de 24 consiguieron el objetivo presidencial, menos de la mitad. Sin embargo, menos de un tercio (7) lo logró en el primer intento, que sugiere un vínculo y una dinámica de locomotora de la administración local en la campaña presidencial. La municipalidad resultó un trampolín. Los resultados de la gestión consiguieron asociarse con características bien ponderadas por el electorado (eficiencia, realización de obras, mejoramiento de las condiciones de vida, cercanía, etc.), con una cobertura mediática que repercute nacionalmente y un impacto sobre un segmento significativo del censo electoral.

Otros alcanzaron el propósito en el segundo e incluso el tercer intento. En esos casos, el gobierno local pudo dar credenciales de gestión, pero ciertamente la construcción del liderazgo que ganó la presidencia se asoció al final con otras pautas, menos locales, y más nacionales. Esa evolución se produjo con Vásquez en Uruguay y con López Obrador en México, ambos vencedores en la tercera oportunidad, con proyectos que se presentaban como alternancias de fondo.

La lista de los intentos fracasados es más extensa. El impulso de la alcaldía capitalina fue un espejismo, aun cuando el balance de la gestión fuera, en muchos casos, reconocido como exitoso. Entre los derrotados que alcanzaron una aprobación de consenso sobre sus gestiones figuran Antanas Mockus en Colombia (2010) o Juan del Granado en Bolivia (2014). En este caso, a pesar de la confianza en

su partido para conducir los asuntos municipales, en la presidencial, en la ciudad de La Paz quedó por debajo de 5%.

La explicación no es unidimensional. A todas las que por derecho propio y peso específico corresponde citar (configuración de la campaña, pertenencia al oficialismo o la oposición y percepción de la población sobre el desempeño gubernamental, características del candidato frente a los rivales de turno, etc.), es necesario añadir la especificidad de la capital. Esta ciudad puede ser demasiado singular, por razones múltiples.

A veces, resulta demasiado liberal y progresista frente a un "interior" más conservador, lo que coloca al candidato en falso ante la mayoría del electorado. Un desfase de ese tipo mermó las posibilidades de Mockus en Colombia en 2010. Su popularidad entre los jóvenes, los votantes con escasa identificación partidaria y tesis progresistas, además de una efervescencia en las redes sociales (García-Dussán, 2011: 291-305), no se tradujo en el apoyo aguardado y no resistió ante la estructura movilizadora por su contendiente Juan Manuel Santos. En otro ámbito, podría ser demasiado próspera, y por lo tanto su intendente percibido como poco representativo del conjunto. Además de otras causas, constituyó una debilidad de Irene Sáez, alcaldesa del favorecido distrito del Chacao en Caracas, en la elección perdida en 1998 contra Hugo Chávez. También lastró a Joaquín Lavín, primero alcalde del privilegiado sector de Las Condes y luego de Santiago, cuando aspiró al mandato presidencial.

### **Conclusión: de algunas consecuencias de las elecciones locales para la democracia en América Latina**

Las elecciones locales han ganado carta de ciudadanía. Por más que la participación sea inferior a la registrada en la presidencial, se han convertido en una etapa crucial del calendario electoral, un momento clave de la vida política. Los ciudadanos valoran la importancia intrínseca de ese nivel de gobierno, de una democracia de cercanía, potencial motor de desarrollo socioeconómico y creador de un tejido social más compacto.

Pese a su relevancia, los comportamientos políticos y electorales que se producen en ellas han sido menos estudiados que sus

similares en las presidenciales, y aún menos en una dinámica comparada. Hoy existen razones y materiales suficientes para avanzar en esa dirección porque es posible detectar pautas comunes de comportamiento que influyen sobre la participación, la distribución de las preferencias, la vinculación con los candidatos y las autoridades.

Las elecciones locales han contribuido a facilitar comportamientos de exploración. Frente a las presidenciales en las cuales los electores privilegian una actitud prudente y “conservadora” (en la medida que respalda opciones consolidadas, independientemente del signo ideológico, salvo cuando el ánimo se orienta más bien el cambio profundo de estructuras), ayudan a experimentar conductas y explorar alternativas, en una dinámica de aprendizaje sobre los efectos y las consecuencias del voto.

En la arena local se probaron fórmulas antes de que gobernaran en el ámbito nacional, con especial beneficio para la izquierda. Esas alternancias disiparon tensiones y angustias, generaron condiciones para el cambio en la titularidad del poder presidencial, a veces el primero pacífico, ordenado y en el marco institucional, entre fuerzas antagónicas.

La democracia local ha favorecido igualmente el pluralismo, quebrando las visiones monocolors del poder. Permitted el reparto del poder entre el presidente y gobernadores o alcaldes de ciudades importantes de líneas contrapuestas en países acostumbrados al presidencialismo y al centralismo, a la concentración del mando en una persona o un partido. Mostró que esa división es compatible con la gobernabilidad, enriquece la vida cívica, e incluso propicia el afianzamiento de los espacios locales de decisión. La llegada del PAN a la presidencia en México en 2000 avivó en los gobernadores, mayoritariamente del PRI, la exigencia del respeto de las competencias de los estados y contrajo el poder “metaconstitucional” del que gozaron los predecesores de Vicente Fox (Borjas, 2015: 75-99). Ese y otros casos subrayan también que la diversidad en el conjunto, fruto de estas mayorías cruzadas, no genera en sí mismo pluralismo en los espacios locales –en forma parecida, aunque con alcances distintos,

que la libre competencia de partidos no implica en sí misma que las organizaciones actúen internamente con parámetros democráticos—.

Asimismo, las elecciones locales diversifican el perfil de los representantes y autoridades. Si los parlamentos han adquirido progresivamente un cariz más plural —menos hombres, menos abogados, menos políticos con trayectoria partidaria—, aún sobrerrepresentan a los sectores favorecidos. El terreno municipal, particularmente rural, ha permitido que sectores de origen popular ganen espacios en el poder público. El movimiento es menos perceptible en las gobernaciones, cotizadas por las elites regionales, que despliegan recursos y energía para conservarlas bajo su influencia y control.

Estos comicios desconcentran ciertas movilizaciones y la conflictividad social. En el centralismo, en la medida que existiesen condiciones de libertad, las demandas locales escalaban hasta el gobierno central, obligado a lidiar con asuntos menores, o naufragaban en la indiferencia. Con la descentralización, las exigencias de solución se dirigen hacia las autoridades municipales o departamentales, sin involucrar al gobierno central, o las demandas aguardan la siguiente cita para encontrar respuesta en un reemplazo del equipo gobernante. Este esquema se nota mejor donde los gobiernos locales poseen competencias amplias.

Paralelamente a ese conjunto de consecuencias, la descentralización ha conducido, en algunos países, a una pérdida de control por parte del Estado de parcelas del territorio, estratégicas para el crimen organizado. En América central, México o los Andes, el narcotráfico y otras actividades delictivas han demostrado interés por la política local. Indiferentes a las banderas partidarias o las consignas ideológicas, apoyan a “sus” candidatos, con una gama amplia de medios, en los cuales los desequilibrios económicos de la campaña son la faceta menos inquietante. Intimidaciones o asesinatos de candidatos, así como elecciones difíciles de verificar, con resultados “atípicos”, constituyen el rostro siniestro (Ávila; Velasco, 2012: 39). El interés no es político, el objetivo es utilizar la autonomía de los poderes locales y su dominio territorial para

un despliegue sin trabas de cultivos de droga, tráficos ilegales de estupefacientes, personas, armas, lavado de dinero a través de licitaciones públicas amañadas, etc.

En una variante distinta, el Estado también ve cómo se le escapan áreas donde prospera una economía extractiva ilegal, alrededor de explotaciones mineras no reguladas, tala indiscriminada de bosques, o contrabando. Los grupos dueños de esas actividades depredadoras actúan de forma próxima al narcotráfico: falsean las condiciones de la campaña y de las elecciones locales para obtener carta blanca, como en regiones andinas, amazónicas o fronteras sensibles.

Si las elecciones locales representan un avance democrático mayor, también han servido para preservar o recrear espacios autoritarios. Mientras que la calidad de las elecciones, las condiciones del pluralismo, el respeto de las libertades, han progresado a nivel nacional, en ciertos países, gracias a los comicios locales han subsistido enclaves opacos y cerrados, de difícil alternancia y limitaciones a la crítica del poder. Estados mexicanos donde el PRI se acerca a un dominio ininterrumpido de un siglo o provincias argentinas encajan en esta descripción que plantea un desafío para elevar los estándares de la calidad democrática local y respetar los principios de la descentralización o del federalismo.

Por último, si las presidenciales se desarrollan sin o con mínimos episodios de violencia y la muerte de militantes y simpatizantes forman una imagen del ayer, las locales pueden todavía ser un caldero de pasiones, en áreas rurales o pequeñas localidades más que en las ciudades grandes. Se entrecruzan rivalidades que exceden la esfera política: involucran conflictos familiares, sociales, sectoriales tanto más intensos que los espacios de convivencia son de alcance estrecho, pocos votos separan la victoria de la derrota y la reelección aviva la polarización. La violencia se escalona desde disturbios, quemados de ánforas, destrucción del material electoral, hasta asesinatos.

Aunque ya con cuatro décadas por detrás, la onda expansiva de las elecciones locales recién comienza en América Latina.

## VI. Evolución de la democracia directa en América Latina: el referéndum

---

### Introducción

La democracia directa, en particular su principal instrumento, el referéndum como mecanismo por el cual la ciudadanía interviene de una manera directa en la definición de asuntos públicos, ocupa un lugar complejo en la historia y el debate de la democracia. Considerada hoy como una vía para profundizar el ejercicio de la ciudadanía, apuntalar la participación, extender el horizonte del régimen representativo, aunque no exenta de advertencias sobre los riesgos que conlleva, fue objeto de una mirada recelosa hasta avanzado el siglo XX.

En efecto, la democracia moderna, esbozado en la segunda mitad del siglo XVIII, tuvo una raíz representativa (el poder ejercido a través de los representantes); liberal (la protección de las libertades, derechos y garantías individuales como pivote ante la fuerza del Estado) y republicana (el equilibrio institucional y los contrapesos para contener al poder). La desconfianza ante la participación directa, masiva y permanente de la población constituía el patrón común (Lacorne, 1991: 118-148). Esa base restrictiva, de tintes elitistas, caracterizó el parlamentarismo británico, el presidencialismo norteamericano y el nacimiento de las Repúblicas latinoamericanas a principios del siglo XIX. Desprendida de esta visión, el acceso a las categorías de ciudadano y de elector se reservó a un segmento muy reducido: únicamente hombres, y entre ellos, solo los que pertenecían a los círculos favorecidos por el nivel de ingresos, ocupación o educación.

Aun para ese núcleo reducido, la elección directa del mandatario se hallaba vedada. Las elecciones preceden en mucho el sufragio universal. El método de selección era indirecto, a través de fórmulas de colegios o distritos, con el fin de elevar "las garantías para la calidad de la elección" (Tocqueville, 1986: 144-145). Esa opción,

preservada en Estados Unidos, probablemente en consonancia con su ininterrumpida historia constitucional, representa una singularidad en el siglo XXI. Desde fines del siglo XIX y durante el siglo XX, ese esquema fue desmantelado en América Latina para dar paso a la elección presidencial directa, en circunscripción nacional única, a medida que se extendía la base del sufragio, aunque no necesariamente en comicios competitivos.

En ese ambiente, a lo largo del siglo XIX y hasta mediados del siglo XX, la democracia directa se consideraba, en el mejor de los casos, una peculiaridad de cantones suizos o de estados norteamericanos, no de la Federación, aplicable en ámbitos locales o países pequeños.

Se la percibía también como una práctica excepcional para cuestiones trascendentales, como la pertenencia nacional de una región. Así, dos referendos incorporaron a Niza y Saboya en Francia o los habitantes del Sarre eligieron la reunificación con Alemania en 1935. Fue igualmente la previsión, al final nunca aplicada, que decidiría si Arica, Tacna y Tarata formarían parte de Chile o de Perú luego de los tratados que resolvieron la Guerra del Pacífico. Esta función no ha desaparecido: dos consultas, en 1980 y 1995, conservaron a Quebec en Canadá; un referéndum en 2011 escindió a Sudán del Sur de Sudán; Escocia votó positivamente en 2016 para definir su permanencia en el Reino Unido; los líderes catalanes insisten en organizar una consulta sobre la independencia.

En un registro menos cargado, una conjunción atípica de circunstancias desembocaba en una consulta popular, como sucedió con la aprobación de reformas progresistas a la Constitución boliviana en 1931, entre ellas la autonomía universitaria (Díaz Machicao, 1955: 147-153). Entre 1900-1980 se contabilizan 38 referendos en América Latina (Welp, 2010: 26-27).

En el peor de los casos, la democracia directa se asociaba con esquemas híbridos: autoritarismos con base popular y voto controlado desde el gobierno con múltiples presiones. La reputación sulfurosa provino de los plebiscitos del emperador Napoleón III en Francia, usados para consolidar el poder a partir de una relación

personal con el pueblo que excluía las instituciones (Larrère, 2018: 11-13). El modelo caló hondo en Gabriel García Moreno (Lezama, 2001: 266). Lo imitó en la aprobación de la Constitución conservadora de Ecuador en 1869 mediante uno de los primeros plebiscitos latinoamericanos. En registros distintos, el presidente guatemalteco Jorge Ubico organizó una consulta en 1935, ganada con 99.8%, como alibi para continuar en el poder, en tanto que Francois Duvalier usó los referendos para proclamarse presidente vitalicio (1964) y luego asegurar el traspaso del poder a su hijo en 1971 (Ulloa, 2004: 40-41).

A contramano, el referéndum constituyó una figura idealizada para corregir o superar los males e insuficiencias de la democracia. En la severa crítica al régimen de partidos formulada a principios del siglo XX, Ostrogroski lo reivindicó como una herramienta para profundizar el debate, alcanzar mejores decisiones, frenar la rigidez de los partidos y su ambición de ofrecer respuesta a todas las cuestiones de la vida colectiva (Ostrogorski, 1979: 256-261). En una época próxima, Michels lo mencionó –aunque con escepticismo– como una vía para quebrar la ley de hierro de la oligarquía que identificaba en los partidos (Michels, 1979: 243-246).

Tras la II Guerra Mundial el referéndum se mantuvo como un mecanismo poco común. El único líder democrático que recurrió a él de manera periódica, como un instrumento de gobernabilidad y de vínculo directo con la ciudadanía, fue Charles de Gaulle en el inicio de la Quinta República. Organizó cuatro. Fiel a su concepción, en 1969 renunció a la presidencia cuando triunfó el “No”: aunque el referéndum se relacionaba con una reforma territorial y del Senado, consideró que había perdido la confianza ciudadana (Berstein, 1989: 338-344).

En América Latina, el referéndum simbolizó a la democracia uruguaya. Entre 1958-1971 se organizaron cuatro plebiscitos, que concluyeron con el rechazo a reformas a la Constitución planteadas en cada una de las consultas (González Rissoto, 2008: 193).

Desde fines del siglo XX, la democracia directa ha ganado relevancia en el mundo y en América Latina, convertida en la región

más acogedora para sus distintos mecanismos. El referéndum es el más llamativo, sin duda por el potencial involucramiento del conjunto de los ciudadanos, sus rasgos electorales, el carácter dramático de una contienda que se define por diferencia de un voto entre dos opciones polarizadas; mas no el único. Las legislaciones han incluido la iniciativa legislativa ciudadana, el presupuesto participativo, la consulta previa con comunidades sobre proyectos de explotación de recursos naturales, el cabildo, los consejos consultivos etc. Con excepción de la primera, las restantes limitan su alcance a la esfera local (Cameron; Hershberg; Sharpe, 2012).

Estos mecanismos fueron reivindicados como idóneos para profundizar la democracia, incentivar la participación ciudadana, enriquecer el debate sobre asuntos relevantes, acercar al Estado y la ciudadanía. Reflejaron igualmente un clima de desconfianza creciente frente a las instituciones y los representantes, y también de extensión de las tecnologías de la comunicación que alentaron la perspectiva de hallar fórmulas para intervenciones frecuentes y directas de las personas en los asuntos públicos. Paralelamente, persistió la sospecha que podían ser utilizados, o directamente manipulados desde las esferas gubernamentales, para acrecentar el poder de los mandatarios, debilitar a las instituciones y paradójicamente empobrecer la democracia. Esa doble lectura identificó el punto de tensión de la democracia directa en América Latina (Altman, 2010: 9-34; Lissidini, 2011; Welp; Serdült, 2008).

El objetivo del texto es estudiar la evolución de la democracia directa en América Latina, en particular del referéndum, desde la reinstauración de los regímenes democráticos. La primera sección muestra su progresiva extensión y el desplazamiento desde el cono sur hacia el área andina. La segunda describe y analiza las características jurídicas más comunes del referéndum. La tercera revisa su compleja aplicación, con un énfasis en las prácticas poco afortunadas o polémicas en su implementación. La cuarta explora las oportunidades y los riesgos del referéndum en la región. Finalmente, la conclusión reflexiona sobre el alcance y las implicaciones de las críticas que descalifican el referéndum y la democracia directa.

## I. La expansión y extensión de la democracia directa en América Latina

Cuando se abrió el cauce democrático en América Latina en 1978, la democracia directa, y de manera especial el referéndum, rara vez formaba parte de las Constituciones, que privilegiaban el enfoque representativo casi de manera excluyente. Progresivamente se ha integrado como una dimensión novedosa e importante de la democracia, tanto en términos legales como prácticos (Zovatto, 2014: 13-70).

En efecto, 16 de las 18 Constituciones de América Latina contemplan el referéndum, y en 13 países ha sido utilizado al menos una vez (el concepto se emplea de manera genérica: los nombres específicos varían según los países y, a veces, eventualmente según quién lo convoca o el objeto que trata. Son comunes los términos plebiscito y consulta popular). Aproximadamente 60 referendos nacionales se han celebrado desde 1978. El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, República Dominicana no han efectuado ninguno.

En la década de 1970 hubo una única experiencia, si se deja de lado el plebiscito uruguayo de 1971, efectuado bajo parámetros democráticos, y el chileno de 1978, de notorio talento autoritario. En 1978, en el inicio de la transición ecuatoriana, la junta militar sometió a consulta la aprobación de una nueva Constitución, redactada por una comisión nombrada por ella, o la reforma de la Constitución de 1945, elaborada por otra comisión también designada por el régimen. Se trató de una modalidad excepcional pues los votantes debían elegir entre dos textos en lugar de votar "Sí" o "No" como ocurre habitualmente. Privilegiaron el nuevo proyecto.

El salto fue importante en la década de 1980, cuando se organizaron nueve referendos, concentrados en el cono sur. La particularidad fue que se prolongó el uso por parte de gobiernos militares o autoritarios, confirmando que consultas y elecciones no son en sí mismas suficientes para establecer el carácter democrático de un régimen, sino que dependen del contexto político e institucional en el cual se celebran y de las garantías para el conjunto de actores.

Chile organizó tres, siendo el país que más recurrió al referéndum en esa década. En 1980 se aprobó la Constitución, en un escenario desprovisto de las garantías mínimas para la oposición (Huneus, 2002). En 1988, en aplicación de una disposición transitoria de esa Constitución, los electores definieron la continuidad de Augusto Pinochet en el poder. A diferencia del acto de 1980, éste fue organizado por el Servicio Electoral. Con una tasa de participación excepcional (97.5%), la victoria de la oposición abrió el camino a la democratización y a la conformación de una coalición entre demócrata-cristianos y la izquierda que gobernó casi dos décadas. El triunfo del "No" se construyó con el respaldo de hombres, jóvenes, sectores populares y simpatizantes de la izquierda (Morales; Rubilar, 2017: 95-121). Finalmente, en 1989, un tercer plebiscito aceptó un conjunto de cambios a la Constitución concertados entre los militares y la oposición. Paradójicamente, tras el retorno a la democracia, Chile tardó tres décadas en organizar su siguiente referéndum.

También los militares uruguayos prepararon un plebiscito en 1980. Si bien lo convocaron con el ánimo de afianzar el poder que ejercían desde el golpe de Estado, al igual que en el chileno de 1988, y, a pesar de las condiciones difíciles para la oposición, hubo posibilidad de contrastar posiciones, de promover al voto de rechazo y el árbitro se desempeñó imparcialmente en el cómputo de los sufragios (Gillespie, 1986: 173-195). La victoria del "No" abrió la ruta para la reinstauración democrática, si bien no de manera inmediata. Los militares negociaron con los partidos una agenda que desembocó en 1984 en la elección de apertura.

Al lado del rostro autoritario del referéndum, las nacientes democracias también incursionaron en el terreno, a menudo desprovistas de especificaciones jurídicas claras, y, por lo tanto, en ambientes de cierta incertidumbre legal, institucional y política. Fue el caso de Argentina, donde en 1984 se sometió a voto el acuerdo del Beagle que zanjaba la disputa fronteriza con Chile, con un carácter no vinculante.

En la última década del siglo XX se duplicó el número de consultas populares, y se llegó a veinte. Uruguay ratificó su liderazgo,

y fue el país que más referendos realizó en esa década (siete). El activismo del Frente Amplio (FA) fue, en buena medida, responsable de esa dinámica. La coalición de izquierda encontró en este mecanismo el freno para el empuje del liberalismo económico y de las privatizaciones. El principal enfrentamiento se produjo en 1992 cuando, a través de un referéndum, se derogaron artículos de la Ley de empresas públicas. El éxito de los promotores fortaleció la posición del FA, de los sindicatos y quitó fuelle al gobierno de Luís Alberto Lacalle (Moreira, 2004: 38-38). El rasgo distintivo del proceso fue el uso de la democracia directa por organizaciones sociales y movimientos políticos contra las decisiones del Estado orquestadas entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. La victoria presidencial de Tabaré Vázquez, líder del FA, en 2004 contrajo el número de referendos en Uruguay.

La década se cerró con una evolución que puso un sello al principio del siglo XXI. En 1999, en Venezuela, el triunfante gobierno de Hugo Chávez organizó un referéndum en abril para convocar una Asamblea Constituyente y otro en diciembre para que aprobar la Constitución elaborada en el breve intervalo. La experiencia tuvo como precedente el referéndum peruano de 1993 sobre la Constitución elaborada por la Constituyente preparada por Alberto Fujimori para intentar dar un derrotero democrático al "auto-golpe" del año previo que clausuró el Congreso.

El giro fue importante. Por un lado, produjo un desplazamiento geográfico desde Uruguay hacia la región andina. Por otro lado, marcó la llegada al gobierno de partidos y líderes con un mensaje de ruptura del statu quo que utilizaron el referéndum para consolidar y legitimar su proyecto, en especial con la aprobación de nuevas Constituciones, de poderes adicionales para el presidente o la supresión de las restricciones a la reelección. Las presidencias de Evo Morales en Bolivia y Rafael Correa en Ecuador se inscribieron en esa dinámica.

Ecuador, Venezuela y Bolivia desarrollaron las Constituciones con más instrumentos de democracia directa, muchos de ellos susceptibles de ser activados por la ciudadanía, y también figuran a la

cabeza de los referendos organizados desde el mando presidencial, dicho de otra manera, desde arriba, con riesgos de retrocesos en la calidad de la democracia (Lissidini, 2015: 149-157)

En la década del 2000 se registraron 18 referendos. Bolivia concentró el mayor número, cuatro entre 2004-2009. Junto con los otros procesos electorales, varios inéditos (elección de prefectos departamentales, de la Asamblea Constituyente), representó la vía que los actores encontraron para canalizar por un cauce institucional un conflicto político, social y regional cada vez más áspero, con ribetes de crisis de Estado (Paz, 2008: 158-160). Eso explicó que a menudo el armazón jurídico para esas consultas se construyera de manera ad hoc, con improvisación y plazos cortos entre la convocatoria y la organización (Irigoyen, 2004: 11-43). La administración de Carlos Mesa organizó el primero, sobre la política energética (2004). Con él, enrumbó el afianzamiento del Estado y el retroceso del sector privado en la cadena de explotación de gas. El último, en 2009, durante la gestión inicial de Morales, aprobó el proyecto de Constitución redactado por la Asamblea Constituyente.

En esa década se estrenó una modalidad específica: el referendo revocatorio presidencial, excepcional en la legislación mundial para el nivel de mayor jerarquía gubernamental. Se inauguró en 2004 en Venezuela contra el presidente Chávez; el segundo, en Bolivia en 2008 contra Evo Morales. En ambas oportunidades, las únicas en las cuales se aplicó, los presidentes salieron airoso y fortalecidos frente a oposiciones que cayeron en la situación opuesta.

En la última década del siglo XX y la primera del XXI el número de referendos nacionales fue equivalente. En la década de 2010, la cantidad se contrajo casi a la mitad (diez nacionales). La inflexión sugiere que el pico ha quedado atrás. El motor de la década precedente se agotó, en simultáneo al debilitamiento político de los gobiernos de Chávez y de su sucesor Maduro, de Morales y Correa. El alto relieve político de los referendos perdió nitidez. Algunos tuvieron una carga política reducida o mínima, como el peruano sobre la devolución de aportes del FONAVI, el paraguayo sobre el voto en el exterior, el uruguayo sobre la disminución de la edad para la

imputabilidad penal, el guatemalteco sobre el diferendo territorial con Belice.

El patrón geográfico permaneció en los Andes, donde, a menudo, los referendos han generado controversias rudas, antagonismos sociales y políticos intensos en contextos de polarización. Hubo siete consultas, de las cuales tres se celebraron en Ecuador, que lideró la cantidad de referendos en el período. Paradójicamente, el primero apuntaló el poder de Correa en desmedro de las otras instituciones y de sus rivales (2011) en tanto que el último, en 2018, le cerró la opción del retorno a la presidencia con la reinstauración de la limitación de mandatos, consumando la ruptura con su del fin y sucesor, Lenin Moreno (Ardaya; Verdesoto, 2019: 52-54). Con una huella igualmente relevante en sus países destacan los dos de 2016: el colombiano sobre el acuerdo de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), perdido por el gobierno de Manuel Santos y que complicó gravemente su implementación; el boliviano que vetó una nueva reelección de Morales, aunque el gobierno forzó una solución favorable para sus intereses a través de un fallo del Tribunal Constitucional.

El referéndum es poco utilizado en América Central. Quizá solo el de Costa Rica en 2007 para definir la aprobación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos provocó conflicto, polarización y se saldó con un margen estrecho. América del Norte permanece refractaria a nivel nacional. La figura no está contemplada en Estados Unidos, fue introducida por Canadá y México, sin nunca ser usada. El cono sur, con la señalada excepción uruguaya, se ha mostrado circunspecto frente a la democracia directa.

La disminución de los referendos nacionales a la mitad en la década de 2010 plantea un signo de interrogación sobre su uso y futuro en América Latina. Pierde la asociación con un estilo de gobierno y una orientación política, porque los regímenes que lo promovieron como una forma de gobernar y consolidar su poder se han debilitado o han perdido popularidad y no pueden arriesgarse a enfrentar una prueba en una circunscripción nacional única (el caso extremo corresponde a la administración de Maduro en

Venezuela, que canceló el revocatorio). En ese sentido, se desliga de las ataduras circunstanciales con un proyecto ideológico concreto. Continúa a disposición de los gobiernos y, con menos frecuencia, o con más trabas, de la sociedad, pero los dirigentes saben también que, dada la tendencia a la personalización de las consultas, un resultado adverso lastra la gestión, por lo que su utilización se vuelve parsimoniosa.

### **Urnas y fusiles en Ecuador**

Muchas presidencias latinoamericanas han oscilado “entre urnas y fusiles”, como subtituló su obra Carlos Mesa, casi dos décadas antes de asumir él mismo la presidencia de la República en Bolivia. En Ecuador, en un sentido literal, urnas y fusiles forman un maridaje indisoluble en la jornada electoral.

En efecto, mientras muchos países optan por una presencia policial o militar lo más discreta posible durante el día de los comicios, en Ecuador, la presencia de un militar amable y armado en la puerta del aula donde funciona la mesa de votación constituye la costumbre y una prenda de garantía para los ciudadanos. Y alguna vez, en una urna bien llena, un soldado bienintencionado no dudó en utilizar la punta del fusil para meter el último voto...

### ***La participación en los referendos***

La participación en los referendos latinoamericanos es dispar, si bien comparte una constante: el promedio es inferior al de las elecciones presidenciales, que marcan el pico de asistencia (igual que en Europa con respecto a las parlamentarias, que asignan el poder central. Merkel, 2015: 60-62). La ciudadanía los asume esas como procesos electorales intermedios (tipo legislativos, locales) que, salvo una coyuntura excepcional, la movilizan e interesan menos. Mencionado el factor general, tres grandes razones inciden en los niveles de concurrencia.

Influye la cultura política del país y sus niveles habituales de participación. Los países con elevado promedio tienen más proba-

bilidades de que los referendos también sean movilizadores. Ejemplifican Bolivia, cuyo porcentaje de participación en los referendos es de 80.5%, y Brasil con 76.2%. La situación es contraria donde hay un bajo índice participativo en comicios generales. Emblemático fue el referéndum sobre el acuerdo de paz con las FARC en Colombia, el país menos participativo de América Latina. Pese a la perspectiva de clausurar la historia guerrillera más prolongada de la región y a la polarización que generó entre el oficialismo y la oposición, la asistencia fue de 37.4%. Caciques y partidos próximos al gobierno se desentendieron de la consulta y hundieron aún más el porcentaje de participación (Basset, 2018: 254).

En segundo lugar, impacta el interés que la ciudadanía y los actores políticos conceden a un asunto. Si lo perciben relevante para el futuro nacional, con posiciones contrastadas y debates animados, se incrementa la participación. Así, el referéndum costarricense de 2007 sobre TLC con Estados Unidos, que avivó los ánimos de partidarios y detractores, convocó a 59.2% de los inscritos (Vargas, 2008: 149-167). Esas variables también estuvieron presentes en el plebiscito chileno de 2020 para definir la convocatoria a una Asamblea Constituyente. A pesar de que concurrió únicamente 51% del cuerpo electoral, esa cifra superó la registrada en las presidenciales de 2013 y 2017.

La percepción opuesta aumenta la abstención, como en la consulta popular guatemalteca de 2018 para aceptar la sentencia del Tribunal Internacional de Justicia sobre el diferendo limítrofe con Belice. Si se añade la ausencia de discrepancia, la participación se comprime aún más. 95.8% aprobó la iniciativa, pero solo acudió el 26.6% del censo. En una categoría parecida encaja el referéndum para la ampliación del Canal de Panamá. El ánimo casi consensual a favor del "Sí" (78.8%) tuvo su contrapartida en una participación de 43.3%. Similar escenario prevaleció en Paraguay en 2011: el respaldo de 78.4% para el derecho de voto en el exterior estuvo aparejado con una asistencia de apenas 12.5%.

Por último, la simultaneidad del referéndum con la elección presidencial crea una dinámica favorable y a la vez derivada de partici-

pación: la gente acude a sufragar principalmente por el mandatario y, de paso, dirime el plebiscito, que pasa a la sombra del evento mayor. La figura, común en Uruguay, se presenta en contadas oportunidades en otros lugares, como en la consulta popular en Ecuador en 2017 sobre la prohibición que funcionarios públicos tengan cuentas en los paraísos fiscales. El caso común es la separación de fechas, que da más realce propio a las preguntas, pero a costa de niveles menores de asistencia.

## **II. Los contornos jurídicos del referéndum**

La progresiva expansión de la democracia directa perfila los contornos jurídicos del referéndum que pueden estudiarse a partir del derecho de iniciativa; la naturaleza obligatoria o facultativa de las consultas; el carácter vinculante de las decisiones; los umbrales de participación para darle validez. De manera separada se estudia el referéndum revocatorio presidencial.

Las normas contemplan hasta tres instancias con el derecho de iniciativa a nivel nacional. La primera es el Poder ejecutivo que, en América Latina, es el principal promotor de referendos. El dato subraya la facilidad que tiene para convocarlos pues suele bastar un decreto firmado por el presidente y su gabinete. Igualmente, y, sobre todo, que este instrumento juega un papel en la estrategia de reforzamiento del poder, ya sea a través de la obtención de facultades adicionales o de la posibilidad de bregar nuevos mandatos, o de la legitimación del mandato y de las políticas públicas.

A la ruptura de los candados de la reelección presidencial pertenecen las consultas de Venezuela en 2007 y en 2008, así como la de Bolivia en 2016. Chávez perdió la primera, cuando incluyó la reelección indefinida en un amplio paquete de reformas; ganó la segunda, cuando la presentó de manera aislada.

En el esfuerzo por dar base de sustento a la gestión se incluyen las consultas convocadas por presidentes no elegidos por voto popular y que llegaron a la primera magistratura por la renuncia obligada o la destitución de su predecesor, en medio de crisis de distinta magnitud. El referéndum se presenta como un sucedáneo

de la presidencial. En 1997, Fabián Alarcón, que asumió el gobierno tras la destitución del presidente ecuatoriano Abdalá Bucaram, efectuó una consulta con 14 preguntas que recibieron apoyos dispares. En Bolivia, después de la renuncia de Gonzalo Sánchez de Lozada, Carlos Mesa llamó en 2004 al referéndum sobre la política energética, buscando afianzarse frente al sistema de partidos golpeado, pero todavía mayoritario en el Congreso. En 2018, en una situación parecida, Martín Viscarra, sucesor de Pedro Kuczynski en la presidencia peruana, convocó un referéndum para encaminar reformas electorales y judiciales. En ambos casos, la implementación legal del resultado aumentó la tensión entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En un esquema algo distinto, en Ecuador, tras su elección en 2017 y la pronta ruptura con su mentor y predecesor, Lenin Moreno se apresuró a organizar una consulta que le dotara de legitimidad propia.

A veces, el gobierno busca un respaldo específico para una política considerada clave, pero eventualmente polémica. En Costa Rica el referéndum de 2007 sobre el TLC aventajó al presidente Oscar Arias y a su formación, el Partido de Liberación Nacional (Raventós, 2008: 13-29).

En una perspectiva general y contrariamente a la expectativa, los gobiernos solo se han impuesto en 55.2% de los casos, lo que sugiere que el ejercicio comporta más riesgos de los que probablemente anticipan los mandatarios (Altman, 2010: 24). La polarización a la que induce el referéndum ayuda a reagrupar a la oposición que, por lo demás, puede discrepar en asuntos básicos.

La segunda instancia con facultad de convocar una consulta es el Poder legislativo, comúnmente mediante una mayoría calificada, lo que implica ciertos grados de acuerdo entre el gobierno y la oposición. Por ese motivo, el papel del Congreso suele ser limitado. En algunos países nunca dio base a una consulta popular, como en Argentina; en Brasil, a una, en 2005 para restringir el comercio de armas, moción rechazada por el cuerpo electoral. En Colombia en 2003, aceptó dar curso al pedido del presidente Uribe, pero se descartaron planteamientos que mermaban la influencia o el poder

parlamentario, como la desaparición del bicameralismo (Pécaut, 2006: 478-479). En otras ocasiones, formalmente da inicio al proceso a través de la aprobación de la norma correspondiente, pero como un brazo al servicio del presidente, verdadero dueño de la iniciativa y, rápido, principal protagonista de la campaña.

La tercera instancia es la ciudadanía, siempre con algún tipo de umbral, acreditado por la recolección de un mínimo de firmas del padrón. El requisito puede ser flexible si se fija un porcentaje bajo, como 2% (México, Honduras). El camino se vuelve escarpado a medida que sube la exigencia: 5% (Colombia, Costa Rica, Ecuador), 10% (Uruguay), e incluso se coloca fuera de un alcance realista, como en Bolivia (20%, agravado con la necesidad de recabar firmas equivalentes a 15% del padrón en cada uno de los nueve departamentos).

Pocos países registran un referéndum de esta iniciativa por las trabas del umbral y las maniobras gubernamentales pues muchos de estos referendos desafían a las políticas del gobierno, incluso a los elementos característicos del Estado.

Al final del siglo XX, en Uruguay, sectores de la sociedad y de la izquierda recurrieron a ellos para dejar sin efecto las leyes que protegían a los militares y para detener el empuje privatizador de la gestión de Lacalle. De hecho, es la nación con más referendos lanzados desde la ciudadanía o desde abajo como también se conoce esta modalidad. Constituyó igualmente el propósito de los adversarios del TLC en Costa Rica que, cuando se perfilaban con éxito, fueron rebasados por el gobierno que se apresuró a convocar el referéndum y conservar la iniciativa (Rojas, 2009: 35-38). En 2006, en Bolivia el movimiento regional de Santa Cruz consiguió las firmas para el primer referéndum por iniciativa popular con el objetivo de impulsar la descentralización y la autonomía de los departamentos. Más que el cuestionamiento a una orientación de política pública, la demanda apuntaba al rediseño de las bases del Estado (Mayorga, 2006: 50-67; Romero Ballivián, 2006: 111-174; Zegada, 2006: 71-110). En Colombia, en 2018 la consulta popular denominada "anticorrupción" mezclaba sanciones por corrupción y la reducción

de prerrogativas y beneficios de la clase política. En Ecuador el gobierno de Correa consiguió bloquear la iniciativa que amenazaba la política de extracción de recursos naturales a partir de la defensa ecológica de la región amazónica.

Como con la iniciativa legislativa ciudadana, un referéndum mediante firmas puede constituir una estratagema gubernamental para encarar el proceso con legitimidad. Emblemático fue el intento por convocar una consulta bajo esta figura para permitir la segunda reelección de Álvaro Uribe. Los promotores consiguieron las firmas, pero la Corte Constitucional invalidó el proceso en 2010 por el rebase del financiamiento máximo autorizado.

Las legislaciones suelen distinguir entre referendos obligatorios y facultativos. Entre los primeros se han extendido los que deben aprobar una reforma a la Constitución. Esa disposición la incorporó Uruguay antes del golpe militar y recibe el nombre de plebiscito, distinto del referéndum, que es de iniciativa popular. En el siglo XXI se han organizado cuatro en ese país. Tuvo salida positiva el que otorgó al Estado el monopolio del agua potable y el servicio del saneamiento básico (2004). La respuesta fue negativa para anular la Ley de caducidad –que amnistía a los militares de los gobiernos autoritarios–, conceder el voto a los residentes en el exterior (2009. Stuhldreher, 2012: 7-28) y reducir la edad de la imputabilidad penal (2014). Todos se efectuaron en simultáneo con las presidenciales.

Las constituciones andinas aprobadas en el siglo XXI, nacidas bajo el impulso de Asambleas Constituyentes, con un énfasis en la participación ciudadana, establecen la cláusula que la reforma requiere el consentimiento popular expresado en un referéndum. Los gobiernos que prohicieron las Constituyentes reacomodaron rápido las Constituciones, siempre en un sentido favorable al reforzamiento jurídico o político del poder presidencial, y lograron el apoyo mientras la popularidad de los mandatarios era alta. Ocurrieron referendos en esa dirección en Venezuela (2007, 2008) y Ecuador (2011).

El cambio de vientos menguó la cantidad de referendos con ese objetivo y debiera haber dotado de estabilidad a las Constituciones en países de frágil institucionalidad y endeble Estado de derecho.

Ello no sucedió pues los gobiernos recurrieron a otras vías: Venezuela a una nueva Constituyente con reglas de elección concebidas para la victoria del oficialismo, al punto que la oposición no concurre; Ecuador a través de cambios constitucionales, como la reelección sin límites, disfrazados de meras enmiendas pues las reformas implicaban el paso por un referéndum (2015); Bolivia a través de sentencias del Tribunal Constitucional (2017).

La obligatoriedad puede también derivar de un acuerdo internacional. Guatemala y Belice aceptaron dirimir su diferendo fronterizo mediante un fallo de la Corte Internacional de Justicia, pero ambos fijaron que la ciudadanía debía consentir el procedimiento pues ninguno de los dos países reconoce la jurisdicción de la CIJ. La consulta debía celebrarse de manera simultánea, lo que habría constituido un hecho sin precedentes en América, pero incompatibilidades logísticas desfasaron los calendarios.

A veces cuestiones puntuales, vinculadas con la historia, fijan la obligación. En Panamá, la Constitución exige que cualquier tratado que concierna al Canal pase por un referéndum; fue aún más precisa, cuando estipuló que la eventual construcción del tercer juego de esclusas necesitaba la aprobación del Parlamento y una consulta popular (cumplida, con resultado favorable, en 2006).

El referéndum facultativo tiene una definición menos precisa pues implica que los actores con capacidad de iniciativa tienen libertad de acudir a esa vía para que la población resuelva un asunto, siempre y cuando el tema pertenezca al campo de materias sujetas a una definición a través de un referéndum. La realización dependerá de consideraciones y cálculos políticos de los distintos actores.

Así como existen acciones que requieren forzosamente un referéndum, otras disposiciones se hallan expresamente excluidas de esa posibilidad. Más allá de las singularidades nacionales, hay un cuerpo común agrupado alrededor de la forma de gobierno, los asuntos fiscales, los límites territoriales de unidades político-administrativas, la defensa nacional, la vigencia de los derechos humanos, etc. En otras palabras, se trata del núcleo de los atribu-

tos del Estado y sus monopolios (fiscal y de violencia legítima), así como de los derechos humanos, considerados intangibles (lo que excluye, en principio, la posibilidad de votar sobre la pena de muerte, castigo que salta con regularidad a la palestra de la democracia directa).

Algunas legislaciones incluyen etapas de control sobre la pregunta. Han surgido polémicas alrededor de formulaciones que se consideran sesgadas para inducir la respuesta aguardada por los promotores de la consulta. Ciertamente una pregunta neutral es la óptima e idónea, pero quizá se sobredimensiona la importancia de la redacción pues cualquier fraseo será ampliamente reinterpretado en el debate, incluso en formas bastante desligadas del supuesto tema sometido a voto. El electorado se define en función de las posiciones que asumen los actores políticos. La relevancia de las palabras de la pregunta es menos política que jurídica pues si el resultado es positivo, de ellas derivan efectos legales.

El control puede ser conferido al organismo electoral, en cuyo caso el objetivo suele ser asegurar la consistencia técnica de la pregunta, evitar sesgos favorables o perjudiciales para algún actor o inducciones de respuesta.

En otros países la instancia de revisión –en ciertos casos, adicionalmente– es el Tribunal Constitucional o la Sala Constitucional de las Cortes Supremas de Justicia. Verifica que la pregunta no contradiga disposiciones constitucionales o vulnere principios fundamentales. En 2003, la Corte Constitucional colombiana vetó 3 de las 18 preguntas, incluyendo la que hubiera permitido hacer una sola marca para aprobar o rechazar el paquete (Reyes, 2005: 792). En 2007, el Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela se inhibió de conocer cualquier recurso contra las reformas planteadas “hasta que éstas no hayan sido aprobadas por los ciudadanos en el referendo”, lo que acentuó la polémica alrededor de la consulta (Brewer-Arias, 2009: 446-449). La Suprema Corte de Justicia mexicana trabajó en 2014 la consulta sobre la reforma energética y el salario mínimo –por sus implicaciones en los ingresos del Estado– y la disminución de parlamentarios elegidos por representación pro-

porcional –por ser materia electoral–. Algunas normas estipulan un plazo para el pronunciamiento. En 2018 el presidente ecuatoriano Moreno saltó la etapa una vez vencido el plazo para el dictamen de la Corte Constitucional. Pocos países no establecen controles y la consulta se plantea de forma directa al pueblo.

Para que surta efecto, muchas legislaciones determinan que la participación en el referéndum supere un umbral: 33% para las consultas populares en Colombia, 40% en Costa Rica, 45% en México, 50% en Bolivia. La valla puede definir el éxito o el fracaso del referéndum. En Colombia, en 2003, el respaldo que consiguió Álvaro Uribe en las 15 preguntas que propuso (80.2% de apoyo en la menos favorecida) fue vano porque, salvo la primera, la participación no alcanzó el piso mínimo (esta extraña particularidad se debe a que, en ese país, las preguntas sin marcar se consideran como abstención). Igual destino sufrió la “consulta popular anti-corrupción” en 2018: la abstención más que el “No” constituyó el arma de sus detractores. La altura del listón debe ser colocada en el contexto nacional. El 50% de Bolivia parece cómodo pues todos los procesos electorales lo han superado con holgura, el colombiano, aunque inferior, ha demostrado ser un escollo de envergadura.

En otro acápite, el resultado puede ser vinculante, es decir de obligatorio cumplimiento, o consultativo, es decir, simplemente indicativo de una voluntad o de un deseo popular. Excepcionalmente ese carácter depende de la instancia de origen: en Argentina, la consulta es obligatoria si la propone la cámara de diputados; no gozan de ese privilegio las que nacen del Ejecutivo o del Senado. Esta claridad conceptual ingresa en zonas grises cuando pasa a la práctica, tanto si triunfa el “No” como si se impone el “Sí”.

En 2007, en Venezuela, Chávez convocó un referéndum para una extensa reforma constitucional que incluía eliminar la restricción a la reelección. La amplitud de la propuesta contribuyó a que la energía opositora, canalizada por los estudiantes, convergiera con las dudas del electorado oficialista para terminar en una cifra adversa para el gobierno. Al año siguiente, Chávez ganó una consulta centrada exclusivamente en la reelección.

En 2016, en Colombia, el acuerdo de paz con las FARC fue rechazado en el referéndum. El gobierno de Santos procedió a una rápida renegociación con la guerrilla, incluyó algunos puntos de vista de los adversarios del proceso, y sometió el nuevo acuerdo a consideración del Congreso, donde fue aprobado, en tanto que la Corte Constitucional le concedió una vía expresa para concretar en leyes los aspectos salientes (Rodríguez Raga, 2017: 336-343). Ese mismo año, en Bolivia el gobierno de Morales perdió el referéndum para romper la limitación a la reelección presidencial. La victoria del "No" fue ignorada a través de un recurso ante el Tribunal Constitucional, cuyo fallo dejó sin efecto los artículos constitucionales en cuestión bajo el argumento que la reelección constituye un derecho humano amparado por la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

Ni siquiera la victoria del "Sí" despeja las complicaciones. Un caso evidente se produjo en Bolivia en 2004 en el referéndum sobre la política energética. La iniciativa del gobierno de Mesa obtuvo una respuesta favorable en los cinco puntos; sin embargo, cuando envió un proyecto de ley que traducía el resultado, el Congreso replicó que prepararía su propia norma con la interpretación adecuada de la voluntad popular (Mesa, 2008: 163-166). La desavenencia enturbió aún más la accidentada relación entre el presidente y el sistema partidario (Arrarás; Deheza, 2005: 161-172).

Paradójicamente, referendos no vinculantes han encontrado una aplicación más sencilla. Paradigmático fue el de Argentina en 1984 sobre el tratado de paz con Chile para zanjar el diferendo del Beagle. Aunque la consulta carecía de obligatoriedad en el cumplimiento del resultado y que la participación era voluntaria, la asistencia fue alta (70%), el apoyo mayoritario (82.6%) y Argentina suscribió el pacto.

La cantidad y el momento son objeto igualmente de reglas. Una disposición poco frecuente limita la cantidad de referendos que puede convocar cada instancia con derecho de iniciativa en el periodo constitucional. Así, en Bolivia, los Poderes Ejecutivo y Legislativo tienen cada uno la posibilidad de convocar a un referéndum

en el lapso de los cinco años; curiosamente, la regla también aplica para la iniciativa ciudadana. Ella implica que, si un grupo de ciudadanos consigue el objetivo, ningún otro podría intentarlo en el mismo período constitucional.

Por último, ciertas legislaciones determinan la fecha autorizada o prohibida para una consulta. En México, es obligatoria la simultaneidad con una elección federal, lo que ahorra recursos, aunque también tendría otros efectos políticos, como aumentar la participación y eventualmente forzar a los partidos a tomar posición. Otros países adoptan el principio opuesto, con el ánimo de no colocar la consulta bajo la dependencia de la elección. A veces, ello conduce a resultados poco prácticos. Para respetar la restricción, en 2003 Colombia realizó el referéndum el sábado y las elecciones locales al día siguiente, el domingo 26 de octubre (más allá de la anécdota, el impacto fue considerable: la simultaneidad habría muy probablemente permitido la aprobación de todos los temas del referendo, que no prosperaron porque no se alcanzó la participación mínima, que se superó cómodamente en la elección regional).

### ***Contornos jurídicos y políticos del referéndum revocatorio***

Si bien el referéndum revocatorio puede considerarse como un mecanismo de democracia directa distinto del referéndum, en el sentido cuyo objetivo único es decidir la permanencia o salida de una autoridad del cargo que detenta, puede igualmente considerarse como una variante específica, con personalidad propia, en la amplia gama que cubre la figura del referéndum. Sus reglas básicas se asemejan pues los votantes deciden entre dos opciones –resumidas en “Sí” o “No”– y se impone la que reúne la mayoría de los sufragios válidos (o del padrón, si la exigencia es mayor).

Varios países de América Latina lo han acogido, en particular para el ámbito local. Colombia fue el primero. En Perú, donde se aplica para alcaldes o concejales, alcanzó una frecuencia inusitada, con 1159 solicitudes aprobadas entre 1997-2013, lo cual se consideró pernicioso para la gobernabilidad (Tuesta, 2014: 48-50). En Panamá está previsto para representantes de corregimiento –por petición

ciudadana— y para diputados, curiosamente a partir de una petición del partido por el cual fue elegido (Valdés, 2008: 760-762).

La singularidad latinoamericana proviene de que este mecanismo también alcanza, en algunos países, el nivel presidencial. Se aplicó en dos oportunidades y un tercer intento quedó frustrado. En la teoría es de iniciativa popular, la práctica ha demostrado acuerdos con ese principio.

Se estrenó en Venezuela, que lo incorporó, junto con otros instrumentos de democracia directa, en la Constitución de 1999. Entre que la oposición lo activó con la recolección de las firmas en un ambiente tenso, y la realización de la consulta en 2004, mediaron casi dos años. Los obstáculos colocados por el oficialismo generaron numerosas y sinuosas idas y venidas políticas y jurisdiccionales (Kornblith, 2008: 119-120; Márquez, 2014: 81-140). Una de las disputas giró alrededor del momento de la consulta: la oposición estaba dispuesta a que tuviera un carácter consultativo con tal de que se celebrara antes, el oficialismo exigía que se cumpliera la mitad de la gestión estipulada por la Constitución. Al final, Chávez lo encaró en posición de fortaleza y su victoria con 59.1% consolidó su legitimidad.

A diferencia del venezolano, el revocatorio boliviano de 2008 se organizó con las peculiaridades que no estaba contemplado en la Constitución y que no provino de una iniciativa popular sino de una decisión parlamentaria en la cual tomó parte el mismo gobierno, cuyos votos le dieron curso. Por decisión congresal, concernió al presidente Morales y a los nueve prefectos departamentales. Igual que en el caso precedente, se celebró en medio de una notoria crispación política y social —además de regional— y el resultado constituyó una inflexión. Al triunfo (67.4% de respaldo), Morales añadió la derrota de los prefectos opositores en La Paz y Cochabamba (Mayorga; Rodríguez, 2015: 159-161) y, sobre todo, recibió el impulso para vencer a la oposición regional cruceña y aprobar, al año siguiente, la nueva Constitución, que incorporó la figura del revocatorio presidencial, local y legislativo.

En 2016 se frustró el tercer intento por llevar adelante un revocatorio presidencial. El escenario fue nuevamente Venezuela, contra Maduro, en un contexto de incipiente crisis humanitaria. Las reglas eran muy exigentes, por la necesidad de reunir las firmas del 20% de inscritos a nivel nacional y ese mismo porcentaje en cada estado. Las disposiciones de la autoridad electoral, con tinte discrecional, complicaban aún más la tarea, pues los promotores tenían solamente tres días, en 1.300 centros, con horarios de oficina, para recolectar aproximadamente 4.4 millones de firmas. Aun a pesar de las restricciones que hacían materialmente difícil cumplir con el requisito, el Consejo Nacional Electoral (CNE) canceló el proceso.

El revocatorio constituye un instrumento para que la población ratifique o cese a un gobernante, y zanje una crisis en la cual el presidente parece desprovisto de los medios adecuados o las políticas satisfactorias para resolverla exitosamente. Sin embargo, su puesta en ejecución implica tiempos rara vez compatibles con un escenario de esa naturaleza: una crisis aguda y prolongada requiere salidas prontas, en tanto que un revocatorio implica un largo proceso, desde la recolección de firmas, la verificación, la organización misma del proceso. Por lo tanto, más allá de que la mayoría de las Constituciones no incluyen esta figura, el cambio presidencial en América Latina sigue definiéndose en otras instancias –como el Parlamento–, a veces con una intensa presión callejera (Pérez-Liñán, 2009).

### **III. La compleja aplicación práctica del referéndum**

A primera vista, el referéndum destaca por la sencillez: una pregunta a la cual la ciudadanía contesta “Sí” o “No”. Ciertamente, numerosas consultas se ajustan a ese patrón y ofrecen una respuesta clara que define un asunto. Tras la decisión de los chilenos de que Pinochet debía abandonar el poder, se preparó la transición hacia la democracia que culminó con la elección presidencial de 1989. Esa simplicidad y los efectos tan evidentes e inmediatos no corresponden siempre a la práctica en América Latina.

De hecho, la región se ha caracterizado por prácticas polémicas. Cabe mencionar los referendos “interminables”. El récord lo estableció Panamá en 1992, con 58 preguntas para igual número de

reformas constitucionales (pese al desafortunado planteamiento, la importancia de esa consulta radicó en la ruptura con una historia marcada por la manipulación y el fraude. Scranton, 1993: 65-102).

También son comunes las consultas "variadas". En Colombia el gobierno de Uribe preparó una en 2003 con quince temas, desde la prohibición para que condenados por delitos contra el patrimonio del Estado postulen a cargos electivos hasta la supresión de la suplencia en cargos de elección, con el agravante de una redacción "enmarañada e incluso tan ambigua que se prestaba a todas las interpretaciones y suscitaba la perplejidad de los juristas" (Pécaut, 2006: 479). En 2011, el referéndum ecuatoriano mezcló diez temas variopintos: composición accionaria de los medios de comunicación, modificaciones en el área de la impartición de justicia, prohibición de corridas de toros y peleas de gallos, etc. En 2018, hubo siete preguntas, cinco del referéndum constitucional y dos de la de consulta popular, matiz que provenía de la característica legal del asunto votado.

Polémica igualmente es la redacción de muchas preguntas, sobre todo cuando los promotores buscan fórmulas que induzcan la respuesta. En Ecuador la consulta de 1986 se planteó así: "Compatriota, ¿quiere usted que los ciudadanos independientes tengan pleno derecho a ser elegidos sin necesidad de estar afiliados a partido político alguno, confirmando así la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley?". Pese a la invitación e invocación, los votantes desestimaron la propuesta, molestos con el presidente León Febres Cordero, a quien también sancionaron en esa misma jornada con un bajo resultado legislativo y municipal.

Problema aún mayor es la consulta sobre ideas generales, en la cual la ciudadanía se pronuncia a favor o en contra de un tema planteado de forma genérica. En el primer referéndum por iniciativa popular en Bolivia en 2006, la ciudadanía votó sobre la autonomía departamental, concebida como el derecho del departamento a "que sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban del Estado competencias ejecutivas, atribuciones normativas administrativas y los recursos económicos financieros

que les asigne la nueva Constitución". En 1997, los ecuatorianos se pronunciaron sobre la personalización de las listas de candidatos. En caso de que la iniciativa prospere –lo que sucedió, por ejemplo, en los dos casos citados–, se requiere trasladar los principios en un conjunto preciso de normas, con el riesgo de desembocar en la disputa sobre la interpretación exacta del alcance del mandato popular. Si la votación sobre proyectos de reforma constitucional o legal, tratados o leyes ya redactados facilitaría la tarea, en ciertas ocasiones los promotores eluden esa vía para evitar que el detalle de las disposiciones aleje a franjas de electorado e impida la victoria.

La repetición de un referéndum sobre un mismo asunto en un lapso breve constituye otra práctica no exenta de controversia. La ejecutó Chávez en Venezuela cuando consultó en 2008 la eliminación de la restricción a la reelección, desestimada en 2007. Esa medida tiene antecedentes en Europa con el rechazo y posterior aprobación del Tratado de Maastricht por Dinamarca (1992 y 1993 respectivamente) e idéntica evolución con el Tratado de Lisboa en Irlanda (2008 y 2009).

A esas incertidumbres técnicas, políticas o jurídicas, se añaden complicaciones que se vinculan con las condiciones mismas de la competencia. Un reto gira alrededor del potencial desequilibrio en las oportunidades de campaña de los partidarios del "Sí" y del "No", tanto más que el Ejecutivo es el principal promotor de los referendos. La convocatoria del presidente suele favorecer que la maquinaria y los recursos del Estado se desplieguen a favor de su opción, con clara desventaja para sus contendientes en la consulta.

Pese a esa ventaja, los resultados arrojan un balance en claroscuro para los gobiernos, ganadores de aproximadamente la mitad de las consultas que han lanzado. Contrastan con el éxito superior a 90% en la reelección (únicamente tres presidentes han perdido desde 1978: Ortega en Nicaragua en 1990, Mejía en República Dominicana en 2004 y Macri en Argentina en 2019). La impopularidad presidencial augura casi siempre la respuesta negativa, aun en cuestiones con potencial de apoyo. Esa variable fue determinante

para la votación negativa en los referendos de la reforma constitucional panameña de 1992, la ratificación de los acuerdos de paz en Guatemala en 1999 o en Colombia en 2016. No obstante, un buen capital de apoyo no implica automáticamente la victoria del Sí, como lo comprobaron a sus expensas Uribe en 2003 (Colombia) y Morales en 2016 (Bolivia).

Probablemente, desde ese punto de vista, los referendos funcionan para los electores como elecciones intermedias, propicios para expresar el malestar o la inconformidad con los detentores del poder, con una sensación de costo bajo en las consecuencias. Facilitan igualmente la conformación de alianzas de rechazo heterogéneas, liberadas de estar de acuerdo en otros asuntos u optar por un liderazgo único. Asimismo, impacta el requisito de lograr la mayoría absoluta, un piso no necesariamente exigido en la elección.

Por último, es común que las reglas de los referendos sean imprecisas. En efecto, si la sucesión de elecciones ha construido un andamiaje jurídico cada vez más minucioso, preciso y completo que regula el conjunto de las autorizaciones, restricciones y prohibiciones para ese tipo de procesos, las consultas se abordan con incógnitas que deben resolverse en trayecto, disposiciones ad hoc, interpretaciones a partir de principios generales. Las elecciones han ingresado en la rutina, el referéndum permanece como un acontecimiento excepcional.

Para citar temas que plantearon problemas imprevistos puede citarse la composición de las mesas en el referéndum costarricense de 2007, habitualmente reservada a personas propuestas por los partidos. En Bolivia en 2004 no hubo fiscales que supervisaran el trabajo de las mesas, aunque el escrutinio es público. En Colombia, en 2003 hubo que definir quiénes eran los actores habilitados para hacer campaña, especificar la participación de los servidores públicos o si los partidos estaban sujetos a topes de campaña como en una elección (Quinche, 2004: 247-250), en tanto que el plebiscito de 2016 sobre la paz con las FARC fue precedido de reajustes al umbral de validez, y previamente hubo intentos para que el mecanismo calzara con la naturaleza del acuerdo (Bermúdez, 2018: 274-279).

#### **IV. Oportunidades y riesgos del referéndum**

La democracia directa y, en concreto, el referéndum, han adquirido una extensa legitimidad. Han llegado para quedarse. Se incorporan en un número cada vez mayor de constituciones y de leyes, sin que se observen retiros, si bien pueden existir dos evoluciones: dejar que su uso caiga en un progresivo abandono o elevar los requisitos para activarlos, en especial los de iniciativa popular.

Se asume que constituyen una ventana para generar participación ciudadana y la oportunidad para que la ciudadanía defina el curso de una política pública o de una reforma constitucional o legal. También se consideran una manera democrática de debatir en profundidad y detalle un problema y de zanjar la controversia. Aparecen como mecanismos frescos de intervención de la ciudadanía y, en algunos casos, elevan y enriquecen la calidad de la democracia.

En contrapartida, el referéndum es un medio. En sí mismo no vuelve mejor la política propuesta ni implica una profundización de la democracia. Su aporte democrático se apuntala en la medida que se rodea de instituciones con la suficiente fortaleza para encuadrarlo y de garantías plenas para los actores y ciudadanos.

También entraña una paradoja que nace de su característica central: la intervención directa y definitiva de la ciudadanía. El resultado de una elección se percibe como transitorio: la mayoría que brinda es circunstancial y la siguiente podría arrojar preferencias opuestas, y en el intervalo, el debate entre ganadores y perdedores continúa, al grado que la deliberación aparece como un rasgo inherente del régimen. La oposición reivindica como un logro legítimo si consigue bloquear una medida con la cual discrepa, aunque formara parte de las propuestas centrales de la plataforma del oficialismo. En cambio, pretender debatir o negociar el resultado de una consulta, incluso cuando se resolvió por un puntaje mínimo, aparece espurio y antidemocrático.

Tal vez su principal debilidad provenga del hecho que la ciudadanía rara vez responde a la pregunta del referéndum, sino que

existe una pendiente natural para que se pronuncia sobre quién lo ha convocado. El rasgo se acentúa cuando el presidente lo pone en juego y demuestra interés en el resultado. El referéndum se convierte en el termómetro de aprobación del mandatario, en el "Sí" o "No" a su gestión. Las preguntas se desplazan a un lugar secundario. Los simpatizantes se inclinan por el "Sí", los opositores suelen votar "No", incluso por encima de su simpatía por los temas (LeDuc, 2003).

Los ejemplos abundan. En Panamá en 1992, los populares temas de la reforma constitucional, incluyendo la eliminación de las Fuerzas Armadas o la creación de la Defensoría del Pueblo, fueron insuficientes para convencer al electorado frente a la voluntad de sancionar al presidente Guillermo Endara y a la coalición que lo respaldaba. Con una asistencia de apenas 40%, dos tercios rechazaron el planteamiento. El mismo desafortunado destino corrió el referéndum guatemalteco de 1999: primó la impopularidad del presidente Álvaro Arzú y la inclusión de temas adicionales sobre la puesta en aplicación de puntos definidos en los acuerdos de paz que pusieron punto final a la prolongada y sangrienta guerra civil. A la elevada abstención (81.5%) se sumó el rechazo a las cuatro reformas (Zovatto, 2014: 36).

A la inversa, en el referéndum ecuatoriano de 2011, a pesar de la disparidad de los asuntos sometidos a consulta, entre la pregunta con más respaldo y la de menor apoyo hubo apenas 5.5 puntos de distancia. Ante todo, los votantes quisieron expresar su apoyo a Correa. El resultado sirvió para quebrar frenos a la concentración del poder, arrinconar a la oposición, fisurar los equilibrios y contrapesos institucionales, en especial del ámbito judicial (Ardaya; Verdesoto, 2019: 43-45). La combinación de democracia directa, reforzamiento presidencial y debilitamiento institucional constituye uno de los cócteles peligrosos de la práctica del referéndum latinoamericano.

La relación entre la opinión sobre el presidente y el comportamiento del electorado tuvo una demostración notable en el referéndum sobre la autonomía departamental en Bolivia en 2006. La correlación territorial de la votación para los constituyentes del

oficialista Movimiento Al Socialismo (MAS) y el "No" a la autonomía departamental, postura planteada por el presidente Morales –ambos procesos se efectuaron en la misma jornada– alcanzó un nivel superior a 0.90 y un coeficiente de determinación muy alto (Corte Nacional Electoral, 2006: 6-8).

Cierta evidencia empírica indica que los resultados de los referendos pueden predecirse a partir de la popularidad del gobierno, ligada en cierto modo al tiempo de gestión; dos variables que, a priori, son completamente independientes de las preguntas planteadas al electorado (Franklin; Van der Eijk; Marsh, 1995: 101-117).

El referéndum plantea igualmente un doble desafío a los partidos. El primero es que, a diferencia de las elecciones, no necesariamente constituyen los actores centrales. De hecho, su convocatoria puede reflejar la voluntad de rodearlos para establecer un vínculo directo entre el presidente y la población, ya sea porque las organizaciones, en general, adoptan una posición crítica con las medidas sugeridas, o porque el mandatario busca una legitimidad que vaya más allá de la partidaria. Fue el caso de las consultas convocadas por presidentes que llegaron al poder tras la renuncia de sus sucesores y ellos mismos tenían vínculos distendidos con organizaciones políticas o provenían de formaciones minoritarias (por ejemplo, Mesa en Bolivia o Viscarra en Perú).

En segundo lugar, la consulta puede partir transversalmente a los partidos y desarrollarse al margen de las divisiones habituales del juego político (gobierno y oposición; izquierda y derecha para citar las comunes). El caso clásico y recurrente sucede en Europa, donde la cuestión europea tiene simpatizantes y detractores en cada una de las formaciones, por lo que cada referendo conduce la tensión interna al máximo. En América Latina, las discrepancias internas son igualmente visibles. A modo de ejemplo, en el referéndum uruguayo de 1992 para definir el destino de la política de privatización, el Partido Colorado no pudo presentar un frente común y el Foro Batllista del expresidente Julio María Sanguinetti hizo causa común con sus adversarios del Frente Amplio. Fue,

como lo expresó Ope Pasquet, uno de los líderes colorados, “un brete diabólico”.

Por último, el referéndum reduce las opciones y las oportunidades de la negociación entre actores partidarios, la posibilidad de hacer concesiones recíprocas para arribar a consensos mínimos en ciertos campos. La división entre el “Sí” y el “No” pulveriza las posiciones intermedias. La polarización, en la medida que el asunto planteado tenga un mínimo de posturas firmes contrapuestas sustentadas por actores políticos con gravitación, arrastra al conjunto de la sociedad. Solo de manera excepcional un referéndum arroja mayorías contundentes (en ese caso, indica la limitada importancia acordada al asunto. El caso extremo fue el guatemalteco de 2018 para que el conflicto fronterizo con Belice llegue a la Corte Internacional de Justicia. 95.8% se pronunció por el “Sí”, pero la participación de 26.6% delató la indiferencia de los partidos y de la sociedad). La polarización es inducida por el propio mecanismo. Tras el resultado, la división y la fractura permanecen.

### **Conclusión: las ambiguas descalificaciones de la democracia directa**

Para la democracia directa y el referéndum, los años 2016-2017 marcaron una fecha crítica. Varios resultados llamaron la atención y dispararon alarmas: los británicos dejaron la Unión Europea, los colombianos rechazaron el acuerdo de paz con la guerrilla, los turcos cambiaron el sistema parlamentario por el presidencial para favorecer la permanencia en el poder de Recyp Erdogan. De pronto, el referéndum se transformó en un objeto sospechoso y sus credenciales democráticas se enturbiaron (Fischer; Taub, 2016).

En efecto, el inesperado saldo del referéndum sobre la permanencia de Gran Bretaña en la Unión Europa en 2016 provocó una onda de choque que superó con creces el destino de la consulta insular. Pasaron al banquillo de los acusados las promesas infundadas y tergiversaciones de los partidarios del “Brexit”, las noticias falsas y la “post-verdad”, las manipulaciones de las redes sociales, el riesgo de utilizar los mecanismos de democracia directa por la

falta de un idóneo conocimiento de parte de franjas extensas de la ciudadanía de los temas en disputa. La argumentación de los decepcionados pro-europeos británicos caló hondo en el mundo. Con matices, se reencontró en Colombia tras la incomprendida victoria del “No”, en particular fuera del país, en el referéndum del acuerdo de paz con las FARC (González, 2017: 114-126), a pesar de que la geografía de la votación se aproximó a las líneas de fractura de la presidencial de 2014 (Basset, 2018: 248-254).

Es probable que los votantes británicos, en especial de estratos populares, se dejaran seducir por ofertas poco realistas y que en la campaña circularan noticias manipuladas y cifras fantásticas para inducir la salida o que sectores del electorado colombiano fueran intimidados por el fantasma del “castro-chavismo”. Las críticas al referéndum apuntaron al carácter volátil del voto, que a veces depende de factores tan frívolos como el grato o mal clima durante la jornada electoral, a la toma de decisiones con poca información, al seguimiento de las consignas de los partidos, al hecho que los electores se dejan llevar por la simpatía o antipatía por el gobierno.

La mayoría de esas consideraciones, aunque sonaron novedosas por la mezcla con las “noticias falsas” y la manipulación de los datos en redes sociales, tiene, en realidad, raíces lejanas, alrededor de la incompetencia del ciudadano promedio y de la clarividencia de las elites<sup>34</sup>. Suelen reaparecer en repetitivos ciclos (Instituto para la iniciativa y el referéndum Europa 2007: 69). Ya circulaban a principios del siglo XX (Ostrogorski, 1979: 258). Las premisas que llevan al cuestionamiento de la democracia directa se extienden sin inconvenientes a las elecciones y a la democracia misma, suponen una crítica radical y elitista al votante medio y actualizan consideraciones esgrimidas en el pasado para acotar el derecho del voto. Descalificar el referéndum por el resultado que arroja socava la base misma de la democracia.

---

34 La historia de la relación entre el Reino Unido y la Unión Europea (UE) desmiente ese relato. Si los británicos demoraron un cuarto de siglo en adherirse fue, en amplia medida, por el recelo de su elite frente a ese emprendimiento. El ingreso se produjo mediante un referéndum en 1975. Sin embargo, en general, los gobiernos torpedearon los avances comunitarios e hicieron mala prensa a la UE. Por último, el referéndum de 2016 no provino de una obligación legal o del clamor popular sino de la imposibilidad del primer ministro David Cameron para fijar una línea y la consulta fue un subterfugio para evitar asumir responsabilidades.

Ni las elecciones, los referendos o la democracia presuponen –lamentablemente– decisiones siempre “correctas”, encaminadas a la profundización o avance de sus principios, orientadas al bien común y al bienestar colectivo en el largo plazo, aunque sería deseable que así fuera y la educación ciudadana se construye sobre la necesidad y la importancia de fomentar esos comportamientos y de otorgar al ciudadano los instrumentos para que actúe con espíritu crítico y autonomía. Su fundamento es más sencillo y limitado. Implica que, dentro de ciertas reglas preestablecidas y definidas de común acuerdo, cada ciudadano decide de acuerdo con los principios, los valores, los intereses o las consideraciones que estime más convenientes, y que la mayoría de las preferencias en un determinado sentido (una opción en el referéndum, un candidato o un partido en una elección) se aplican al conjunto, dentro de límites que están igualmente acordados y que, en la época contemporánea, corresponden sobre todo al Estado de derecho.

La democracia, la resolución dejada al voto de la gente, implica aceptar la decisión de la mayoría, aun a riesgo de que esté equivocada o se adopte por malos motivos. Es la lección de la probablemente más antigua consulta de la cual queda un registro (en un contexto evidentemente no ceñido a ningún parámetro democrático ni de respeto de derechos). De acuerdo con el evangelio de San Mateo, Pilato le consultó al pueblo: “¿A quién quieren que les suelte: a Barrabás o Jesús llamado el Cristo?” Antes de la respuesta, hubo una campaña insidiosa: “Los principales sacerdotes y los ancianos persuadieron a las multitudes de que pidieran a Barrabás y que dieran muerte a Jesús”. El resultado contrarió a Pilato que conocía que Jesús había sido “entregado por envidia”, por lo que insistió: “¿Por qué? ¿qué mal ha hecho?”. Sin embargo, ante la insistencia de la multitud, dejó seguir el curso de la decisión mayoritaria, liberó a Barrabás y entregó a Jesús.



## VII. Asambleas Constituyentes en América Latina: del modelo clásico a la construcción de proyectos políticos

### Introducción

La historia de América Latina revela una fascinación por las Asambleas Constituyentes. Nació con la fundación misma de las Repúblicas, en la búsqueda de la mejor manera de organizar los Estados y las sociedades independientes (Rodríguez, 2003: 85-110), al amparo de las dos grandes revoluciones políticas y constituyentes de fines del siglo XVIII: la norteamericana y la francesa, con las cuales compartía referencias políticas e intelectuales.

Ese influjo explica que la mayoría de los países cuentan con más de una docena de Constituciones que, en dos siglos de vida independiente, dan un promedio de vida inferior a veinte o quince años. Contados países exhiben Constituciones longevas, con más de un siglo, como Argentina (1853), Colombia (1886-1991), México (1917), si bien con decenas o centenas de enmiendas, además de suspensiones en la aplicación. A lo largo del siglo XIX, y más allá, hubo una "obsesión constitucionalista que se acompañaba con una inestabilidad recurrente de golpes de Estado, de dictaduras. En el conjunto del universo hispánico, la clase política hipostasiaba la ley, al mismo tiempo que no dudaba en violarla" (Demélas, 2003: 332).

Una multiplicidad de causas se imbrica, alternativa o complementariamente, según los casos, para explicar la multiplicación de las Constituyentes. Hubo razones instrumentales, reflejo de la inestabilidad gubernamental, en particular cuando un gobierno de facto buscaba darse aires de legalidad y legitimidad y una dócil Asamblea Constituyente redactaba una Constitución bastante parecida a la hasta entonces en vigencia, y otorgaba su bendición al presidente de turno. Ocurrió cinco veces en Bolivia en el corto período 1850-1880 (Mesa, 2015: 7-28). La tendencia se reprodujo en

varios países a lo largo del siglo XX. En 1957, la dictadura argentina convocó una Constituyente para ratificar su decisión de restablecer la Constitución de 1853 con modificaciones y excluyó la participación del peronismo. Esa Asamblea aceptó la posición gubernamental y se disolvió pronto. Diez años más tarde el régimen autoritario de Alfredo Stroessner organizó una Asamblea controlada cómodamente por el Partido Colorado y que aprobó una Constitución con mínimos cambios con respecto a la precedente.

Hubo causas de mayor relevancia. La Constituyente y su consiguiente Constitución pudieron intervenir en momentos críticos para los países (Barragán, 2005: 339) y expresar un cambio de concepciones, como sucedió en las décadas finales del siglo XIX, con el triunfo del liberalismo que afincó derechos individuales y, muchas veces, principios laicos. A esa ola pertenecen la Constitución guatemalteca de 1879 con la marca de Justo Rufino Barrios y la salvadoreña de 1886. O, más allá, reflejaron el ímpetu revolucionario que instauraba nuevos principios rectores para el Estado y la sociedad. Esta figura, más bien excepcional, está en la génesis de la Constitución mexicana de 1917 que abrió la senda latinoamericana del constitucionalismo social y de la afirmación nacionalista de la propiedad de los recursos naturales. La impronta se sintió desde la década siguiente, aunque reinterpretada de acuerdo con las sensibilidades y las coyunturas nacionales (Zuleta, 2017).

El recurso a la Asamblea Constituyente en lugar de la reforma constitucional indica también, probablemente, que la cultura política latinoamericana es sensible a la concepción de la *tabula rasa* que recrearía la sociedad desde las bases. Las nuevas Constituciones ayudarían a concretar los ideales elevados que las inspiran, y que, según las épocas y las sensibilidades, pueden ser la libertad, la justicia social, el fortalecimiento de la nación, la democracia, la igualdad, el multiculturalismo, etc. Quizá esa visión se nutre de al menos dos tradiciones y mitos distintos, pero igualmente arraigados: el continente "nuevo", donde son posibles los inicios, las fundaciones *ex nihilo*; las revoluciones llamadas a rediseñar el orden sociopolítico desde principios racionales y geométricos (esa

pretensión fue la principal crítica conservadora a la Revolución Francesa –acontecimiento de prolongada influencia sobre América Latina– al mismo tiempo que el reconocimiento a su radical innovación. Burke, 1989).

Desde la tercera ola democrática, se distinguen dos tipos de Constituyentes en América Latina. El primero corresponde a la clásica transición de régimen, proclive a las transformaciones constitucionales, como prueba la historia: la II República Francesa que sucedió a la monarquía de Luís Felipe de Orleans (Tocqueville, 1986: 761-836); la República de Weimar construida sobre las ruinas del Imperio alemán; la Constitución española que desmontó el autoritarismo de Francisco Franco, etc. América Latina tampoco se sustrajo a ese impulso. La retirada militar dio paso a nuevas Constituciones en Guatemala, Honduras, Perú, Ecuador, Brasil, Paraguay, entre otros.

El segundo, menos frecuente, corresponde a países que, sin los traumas de una derrota militar o de un cambio de régimen, aprueban Constituciones mediante Asambleas Constituyentes, y les encargan refundar el Estado y sus relaciones con la sociedad. Así ha ocurrido desde la última década del siglo XX, en especial en el área andina: Colombia en 1991, Ecuador en dos oportunidades, en 1997 y 2008, Perú en 1993, Venezuela en 1999 y 2017, Bolivia en 2009. El resto del Continente no ha mostrado la misma inclinación.

El capítulo se centra sobre todo en este segundo tipo de Constituyentes. Muchos ángulos permiten abordar estas experiencias: aspectos relativamente técnicos, como la modalidad de elección de los representantes, el tiempo de trabajo de las Asambleas, la cantidad de comisiones establecidas; los resultados más políticos, como los diseños institucionales, las reformas electorales, el grado de legitimidad alcanzado por el nuevo texto constitucional, sus efectos sobre la gobernabilidad y el afianzamiento del régimen democrático. Si bien se mencionan varias de esas cuestiones, el objetivo central es explorar las razones de la apuesta por estas Asambleas Constituyentes y repasar sus principales consecuencias políticas.

Sería simplista considerar que hay una causa única para la convocatoria a Asambleas Constituyentes, ignorando los matices y las especificidades de cada sociedad, las trayectorias históricas singulares. Sin embargo, al precio de un cierto esquematismo se identifican hipótesis comunes, siendo la principal que la Constituyente constituyó el instrumento que creyeron encontrar las sociedades, o por lo menos amplios grupos de ellas, para refundarse, para encontrar un nuevo inicio, ampliando los derechos o las garantías para los individuos y los grupos, rediseñando las instituciones o creando mecanismos de participación directa en los asuntos políticos que relegasen a los políticos profesionales o a las elites.

Desde ese punto de vista, representó una expresión del descontento con la situación política, en especial contra los partidos que dirigieron el Estado y la estrechez de los círculos de toma de decisión de asuntos colectivos; social, ante la persistencia de las desigualdades, la lentitud de los progresos en oportunidades o el estancamiento de la movilidad; económica, por los costos del ajuste liberal y de algunas crisis que, por breves, no fueron menos agudas; cultural, contra el sentimiento de persistente exclusión y discriminación. Al mismo tiempo, la Asamblea Constituyente constituyó un instrumento excepcional para los políticos que flamearon esa bandera para reordenar el tablero en su beneficio mediante un cambio de reglas.

La primera sección presenta el modelo clásico de la Constituyente como punto de partida de un nuevo régimen, visible en la transición a la democracia. La segunda estudia las Constituyentes de la última década del siglo XX colocadas en tensión entre los impulsos desde la base y la voluntad del gobierno por enmarcar o controlar los procesos. La siguiente analiza los procesos constituyentes del siglo XXI que oscilaron entre la ambición de refundar la sociedad y la construcción de proyectos políticos. La conclusión expone los principales resultados de estas experiencias.

## **I. Las Asambleas Constituyentes de la transición, puerta de ingreso y retorno a la democracia**

Cuando a fines de la década de 1970 América Latina se enrumbo hacia la democracia se planteó el debate si, como paso previo, se requería escribir una nueva Constitución que plasmara los fundamentos de una sociedad libre, o si se podía pasar directamente a la elección general de apertura en el entendido que el texto constitucional vigente, aunque no aplicado, era adecuado o satisfactorio en sí mismo. La segunda opción se comprende en la medida que varios gobiernos militares no aprobaron Constituciones y que América Latina sufrió regímenes autoritarios que confiscaron los derechos ciudadanos y políticos mediante la suspensión de las garantías constitucionales, sin plantear conceptualmente modelos alternativos a la democracia, pero no sistemas totalitarios que absorben la sociedad y aspiran a crear un sistema permanente distinto de la democracia conducido por un partido único (Hermet, 1991). La excepción cubana se plasma en el único constitucionalismo del hemisferio occidental con postulados soviéticos. Rojas, 2017).

La elección general estuvo antecedida por una Constituyente en Honduras, El Salvador, Guatemala, Perú en un lapso comprendido entre 1979 y 1985; Ecuador se singularizó porque votó en un referéndum en 1978 entre un proyecto de nueva Constitución (opción ganadora) y la reforma del texto constitucional de 1945. De manera posterior, encajan en este esquema las Asambleas elegidas Haití en 1987 y por Paraguay en 1991, ambas luego de largas dictaduras familiares y personales. Los otros países concurrieron directamente, bajo modalidades variadas, a los comicios inaugurales.

La respuesta por una u otra alternativa tuvo consideraciones de principio y también intervinieron variables tácticas, vinculadas con la correlación de fuerzas. Se apunta como hipótesis que la convocatoria a una Asamblea Constituyente indicó un cuadro autoritario fuerte y una posición negociadora ventajosa de parte de los militares (esta misma interpretación vale para las elecciones que derivaron de una derrota del régimen en un referéndum, como en Uruguay en 1980 y Chile en 1988). La elección inmediata sugería

que las Fuerzas Armadas se retiraban con escaso margen de negociación, acorraladas por la presión popular, como en Argentina, tras la derrota en la guerra de las Malvinas, o en Bolivia.

En efecto, el hecho de que la Constituyente se desarrollara bajo el gobierno de facto tenía implicaciones profundas. Colocaba las deliberaciones bajo la tutela o, al menos, la mirada cercana del poder militar, que todavía controlaba los resortes centrales del gobierno. Forzaba a los civiles a una actitud cauta, que incluso se tradujo en cláusulas constitucionales de resguardo de los intereses y posiciones de las Fuerzas Armadas.

Los militares peruanos convocaron a la Asamblea y le dieron el mandato de "constitucionalizar e institucionalizar las reformas estructurales realizadas por el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada", lo que terminó ocurriendo sólo en parte pues no hubo un partido que los representara en esa instancia (García Belaunde; Eguiguren, 2008: 371-398). Menos contemplativos fueron los centroamericanos. Los salvadoreños convocaron la elección con la participación exclusiva de partidos afines, como ARENA o el PCN, o que podían tolerar, como el PDC, en medio del pico de la guerra civil, ley marcial, estado de sitio. Por su parte, los hondureños llegaron a un rápido entendimiento con el longevo bipartidismo, de por sí ya alineado en posturas conservadoras, para el respeto de sus prerrogativas y de la doctrina de seguridad nacional (Barahona, 2017: 234-238).

La composición de las Asambleas Constituyentes se caracterizó por el pluralismo de las fuerzas representadas, salvo la paraguaya, controlada con mayoría absoluta por el predominante Partido Colorado. En las otras, ninguna organización tenía supremacía, lo que obligaba a negociaciones. Así, de los 88 constituyentes de Guatemala, 23 pertenecían al Movimiento de Liberación Nacional, 21 a la Unión del Centro Nacional y 20 a la Democracia Cristiana. La diversidad de siglas podía expresar un arco ideológico amplio, como en Perú, o ser compatible con la ventaja de una línea ideológica, por ejemplo, conservadora en el El Salvador. En segundo lugar, los partidos más respaldados fueron, en general, opositores al régimen

militar, de larga trayectoria, pero de tendencia moderada. Las corrientes situadas en los extremos, en especial marxistas, ocuparon posiciones marginales. A veces, ni siquiera pudieron competir por las restricciones del marco jurídico o de las prácticas políticas, como en El Salvador u Honduras, donde hasta la Democracia Cristiana quedó excluida.

Las Constituciones aprobadas tuvieron como norte incorporar disposiciones orientadas hacia la preservación del nascente régimen democrático, de los derechos humanos y que evitaran una recaída autoritaria (García Laguardia, 2000: 16-17). Oscilaron entre un constitucionalismo apegado a la concepción clásica de derechos políticos, reconocidos de manera amplia, y tímidamente abierto a los principios sociales, sobre todo en el caso centroamericano, hasta un énfasis en la garantía de los derechos y el reconocimiento de derechos económicos, sociales, culturales, como en Perú.

Desde este punto de vista, las Constituyentes cumplieron la función de promulgar Constituciones que facilitaban la democratización, otorgaban los primeros derechos de nueva generación, creaban instituciones protectoras de esos derechos. Ofrecieron el escenario para que en la nueva competencia política ningún partido o candidato quedara, de entrada, en posición aventajada y, sobre todo, excluido. Este ambiente predominó igualmente en la Constituyente y Constitución brasilera de 1988, singular porque se convocó durante el primer gobierno democrático, y consiguió, además de la elección directa del presidente –en lugar de la fórmula indirecta– y de otras autoridades ejecutivas, sentar el principio del derecho a tener derechos (Oliver, 2012: 116-119).

Empero, varias Constituciones arrastraban lastres autoritarios, ya sea porque fueron obra y legado militar (Chile) o por las limitaciones del tutelaje de las Fuerzas Armadas. De maneras distintas, se acotaron esos enclaves. En América Central fue decisivo el final de la Guerra Fría que pacificó la región. En El Salvador la reforma constitucional fue la consecuencia del acuerdo de paz de Chapultepec entre el gobierno y la guerrilla (1992); en Honduras, ya liberada de la presión de los conflictos salvadoreño y nicaragüense, las

reformas establecieron la supremacía civil sobre los militares. En Chile, las consecutivas gestiones gubernamentales de la Concertación, la coalición de izquierda con la Democracia Cristiana que derrotó a Augusto Pinochet en el plebiscito de 1988, procuraron quebrar los cerrojos autoritarios, entre los cuales figuraban las senadurías no vinculadas con el voto popular, el sistema electoral binominal que ofrecía sobrerrepresentación a la segunda fuerza política, las extensas atribuciones del Consejo Nacional de Seguridad, aun fuera de su ámbito (Fernández, 2002: 193-207).

En la tradición política europea, el asentamiento democrático marginaliza la figura de la Asamblea Constituyente. Se producen cambios constitucionales, incluso de envergadura, a través de la acción legislativa con requisitos más elevados que la modificación de la ley ordinaria. En América Latina, donde la Constituyente hace parte del imaginario político, periódicamente reemerge en el debate, como la oportunidad de un gobierno para recuperar un piso de legitimidad o como exigencia de cambio de rumbo y de un mejor reinicio de la sociedad y el Estado, planteada como bandera de un partido o un candidato. En una formulación irónica que excede ese país, "existe una transferencia de culpabilidad hacia las leyes. (Los bolivianos) están impenitentemente alegando que los males desaparecerán cuando se modifiquen las leyes, sueñan con un estatuto de partidos, les fascinan las elecciones y siempre están pensando en una nueva Constitución Política" (Crespo, 1988: 244).

Entre las iniciativas no concretadas, en Colombia, en 1977 el presidente Alfonso López realizó una Asamblea Constitucional que la Corte Suprema declaró improcedente; en 1988 liberales y conservadores acordaron convocar una Asamblea Constituyente, pero no dieron los pasos necesarios. En Venezuela, tras el trauma del "Caracazo" de 1989, el Congreso Nacional debatió entre una reforma constitucional o la convocatoria a una Asamblea Constituyente. En 1990, en Ecuador, el movimiento indígena exigió refundar el país a través de una Asamblea Constituyente, igual que en Bolivia lo reivindicó una marcha de indígenas de tierras bajas. Sin embargo, desde esa década, otros intentos sí concluyeron con una convocatoria y una nueva Constitución, con rasgos muy distintos a las Constituyentes de la transición.

## **II. Las Asambleas Constituyentes de fin del siglo XX: la tensión entre los impulsos desde la base de la sociedad y el control desde el gobierno**

En la última década del siglo XX, las Asambleas Constituyentes se desarrollaron bajo modalidades diferentes, incluso contrapuestas. Se cruzaron dos líneas. La primera distinguió las Asambleas convocadas por iniciativa del poder y que se saldaron con la victoria del oficialismo que introdujo algunas disposiciones clave, entre ellas la reelección presidencial inmediata. Encajan en este patrón, con matices y singularidades, Paraguay (1992), Perú (1993) y Argentina (1994). En cambio, las Constituyentes de Colombia (1991) y de Ecuador (1998) tuvieron como origen la presión popular y no fueron controladas por el gobierno, lo que se reflejó en la ausencia de la figura de la reelección.

La segunda línea permite clasificar las Constituyentes entre aquellas que se atuvieron a un esquema relativamente clásico, si bien, como en toda la región, enfatizaron en la extensión de derechos y en su protección; y aquellas que desbordaron esos marcos bajo la inspiración de una visión participativa de la democracia, multiplicaron los derechos –varios poco frecuentes en las Constituciones o legislaciones– y expresaron un sesgo de desconfianza con las instituciones representativas, los partidos y las elites políticas. Al primer grupo pertenecen Paraguay y Argentina; al segundo, Colombia y Ecuador; Perú se sitúa en una situación intermedia.

La Constituyente de Paraguay en 1992 se inscribe en el marco conceptual de las Constituyentes de la transición. La convocó el gobierno del general Andrés Rodríguez, que había derrocado a Stroessner y llamado de inmediato a una presidencial que ganó, pero que se celebró sin el conjunto de garantías asociadas a una elección genuinamente competitiva (Hernández, 2001: 397; López, 2012: 211-212). La Constituyente cumplió la función de paso previo a la primera elección verdaderamente pluralista. La dominó la Asociación Nacional Republicana, más conocida como Partido Colorado, que había respaldado a Stroessner y sostenía a Rodríguez. La integraron igualmente otras formaciones tradicionales, poco

inclinadas a salir de los lineamientos clásicos –y menos contemplar la reelección con la sombra aún presente de la longeva dictadura de Stroessner–, si bien amplió derechos y garantías.

En Argentina, la iniciativa correspondió igualmente al gobierno y nació del entendimiento de las cúpulas del bipartidismo peronista y radical, promovido por el presidente Carlos Menem. El Pacto de Olivos enmarcó el alcance de los trabajos y resolvió que se tratara de una reforma parcial de la Constitución de 1853 en una figura singular pues, en sentido estricto, la reforma la ejecutó una Convención Constituyente. Las innovaciones incluyeron una disposición esencial de la nueva ola constitucional: la reelección presidencial inmediata y el incremento de los poderes presidenciales –a contramano del acuerdo inicial–, con la autorización para promulgar decretos de urgencia, el veto parcial de leyes y la delegación legislativa (Natale, 2000: 224-227). La legitimidad presidencial fue finalmente asegurada con la elección directa. Se dejó atrás el mecanismo indirecto del colegio electoral, con lo que desapareció de América Latina una modalidad inspirada de Estados Unidos, con el sello de la desconfianza en el juicio de los votantes (Tocqueville, 1986: 143-146), y con ecos del sistema de grados usado para la elección de las Cortes de Cádiz.

Las otras Constituyentes de la década final del siglo XX ofrecen singularidades con respecto al formato tradicional. En primer lugar, la convocatoria fue exigida por actores que jugaban un papel secundario en el escenario político institucionalizado, o ajenos a los sectores influyentes de la economía y la sociedad. Así sucedió con el movimiento juvenil estudiantil en Colombia y el indígena en Ecuador. Ese posicionamiento de relativa marginalidad provocó que, al inicio, los planteamientos no fuesen reconocidos oficialmente o legítimamente por su “contenido anti-establecimiento político” (Llano, 2007: 48). La Asamblea Constituyente se planteó entonces como un desafío al orden establecido, a contramano de la práctica habitual.

La ola comenzó en Colombia cuando los estudiantes impulsaron la convocatoria a la Asamblea Constituyente, no prevista en la añeja

Constitución. Forzaron un hecho jurídico gracias a una contundente acción política: "la séptima papeleta", contada extraoficialmente en simultáneo a la legislativa de 1990. Los tribunales de justicia interpretaron sutilmente la demanda y la avalaron. Ese revestimiento jurídico, presionado por la primacía de la política, será común pues habitualmente las Constituciones rara vez contemplan la figura de una Constituyente, se limitan a establecer los procedimientos para su propia reforma. La Constituyente aparece, entonces, como un hecho no previsto, pero dotado de fuerza política (Soto, 2014: 403).

La iniciativa logró respaldo, percibida como una respuesta a problemas estructurales y la expectativa de ampliar los espacios de decisión ciudadana; acceder a nuevos derechos; poner fin a la violencia de la guerrilla y del narcotráfico, en ese momento en el paroxismo (Franco, 2009: 376-409). También pesaba la voluntad de reformar el sistema político, uno de los más tradicionales de América Latina, todavía estructurado en la confrontación conservadora-liberal que caracterizó el final del siglo XIX latinoamericano. El presidente César Gaviria no fue el promotor, pero terminó acuerpando la iniciativa, contra los tenores de su partido (Restrepo, 2006: 35).

La elección de diciembre de 1990 registró una baja participación electoral, aunque cercana al promedio del país menos participativo de la región. La singularidad provino de la posición del Poder Ejecutivo de no buscar un rédito político directo, léase aspirar a quebrar uno de los candados contra las tentaciones autoritarias en América Latina: la prohibición de la reelección presidencial inmediata (Nohlen, 2007: 287-292). Las principales corrientes representadas en el recinto (liberales, conservadores, exguerrilleros del M19) trabajaron con libertad en la búsqueda de acuerdos y reflejaron ese ánimo en la presidencia colegiada. Esta dinámica recordó un rasgo de las Constituyentes de la transición, con la ausencia de un partido dominante, talante conciliador, predominio moderado.

La Asamblea Constituyente no quedó al servicio de un proyecto partidista o personal, lo que explicó que no se produjese una constante injerencia gubernamental en las deliberaciones ni un reforzamiento del presidencialismo en los textos (Madariaga, 2005: 22)

aunque, como en otros países, la “evolución política y social del país ha continuado fortaleciendo el papel político de los presidentes y sus gobiernos” (Restrepo, 2006: 27).

Esta Asamblea funcionó como ejemplo, no necesariamente como metodología de trabajo, pero sí como recurso político. Incluso en el país andino que más tardó en convocar a una Asamblea Constituyente, Bolivia, los ecos se sintieron rápido. En la genealogía de la convocatoria a la Asamblea Constituyente de 2006, el hito primero es la “marcha indígena de tierras bajas por dignidad y territorio” de 1990 que la reclamó, casi en simultáneo a la célebre “séptima papeleta” colombiana. Relegada durante más de una década por el sistema político, la exigencia sobrevivió en los márgenes, alentada por pequeñas organizaciones de izquierda, sindicatos, movimientos sociales variopintos, organizaciones no gubernamentales, intelectuales críticos con el liberalismo económico y político. De manera general, cada caso nacional ha servido de modelo o, por el contrario, de contraejemplo en el vecindario.

La Constitución de Colombia innovó en cuatro áreas, difundiendo ideas replicadas por las Constituyentes andinas y otras Constituciones fuera del área. Extendió los derechos de los ciudadanos y ofreció instrumentos para su protección y garantía, a través de la creación de la Defensoría del Pueblo y, en especial, de la acción de tutela para la protección de derechos fundamentales. Tras trece años de vigencia, se habían presentado más de un millón de estos recursos. “En la conciencia ciudadana la acción de tutela es vista como el principal aporte de la nueva Constitución” (Correa, 2005: 45), aunque su ejercicio ha sido objeto de múltiples controversias jurídicas (Jaramillo, 2016: 478-531).

Después, introdujo los derechos indígenas, que incluían el ejercicio de la autoridad tradicional con facultades de aplicar una justicia comunitaria o el gobierno de los territorios según usos y costumbres. Los derechos colectivos fundados sobre la identidad étnica o cultural implicaron una ruptura con los enfoques centrados en los derechos individuales, fundamento del constitucionalismo liberal decimonónico, e incluso de los derechos sociales que distinguieron las innovaciones del siglo XX.

Pese al ánimo de armonización, existe una inevitable tensión entre la ciudadanía abstracta de iguales y otra fundada en medidas específicas para ciertos segmentos o el reconocimiento de derechos colectivos para grupos con una identidad común. La contraposición constituye una línea fuerte del debate de la filosofía y la sociología políticas en el mundo (Weinstock, 1999: 450-461). Se planteó –al menos– desde el nacimiento de la política moderna, cuando la ciudadanía se fundó entre la oposición entre los particularismos del hombre privado, miembro de la sociedad civil, y el universalismo del ciudadano (Schnapper, 2000: 26-27). La controversia tiene implicaciones sobre las concepciones de la nación, de la democracia y de la ciudadanía.

Luego, creó órganos constitucionales destinados a mejorar la administración y la impartición de justicia: entre otros, el Consejo Superior de la Judicatura y la Corte Constitucional. A veces como órgano independiente, a veces como sala de la Corte Suprema de Justicia, el tribunal constitucional, con una impronta del Tribunal Federal Constitucional de Alemania (Mellinghoff, 2010: 129-147), alcanzó un posicionamiento clave, como árbitro de las controversias políticas y jurídicas.

Por último, dio cuerpo a una corriente participativa de la democracia, entendida en la investigación de manera amplia y flexible como el conjunto de instrumentos de democracia directa (como el referéndum o la revocatoria de mandato); cuotas de representación (por ejemplo, asignación de espacios en las listas de postulación para determinados grupos o el establecimiento de circunscripciones especiales); intervención directa de la ciudadanía en los asuntos públicos (a través de iniciativas legislativas y otras); reformas en el sistema de representación para limitar el poder de los partidos (por ejemplo, permitiendo que asociaciones civiles, formaciones ad hoc o individuos presenten candidaturas o con sistemas de votos selectivos dentro de una misma nómina o entre varias listas). Así, Colombia estableció el referéndum, el plebiscito, la consulta popular, la iniciativa normativa, el cabildo abierto, la revocatoria de mandato, el veto popular a decisiones altamente perjudiciales, la circunscripción especial para indígenas y comunidades negras (Murrillo; Sánchez, 1993: 105-107).

Los rasgos participativos, como ha sido descritos, no fueron exclusivos de Colombia: varios tienen amplia difusión internacional o una importancia creciente, como las cuotas de representación o los referendos; otros también han sido adoptados, aunque con menor frecuencia. La novedad fue la cantidad y el carácter simultáneo de las innovaciones. A partir del ejemplo colombiano, la Asamblea Constituyente se presentó como la posibilidad de refundar la política y de reformular el vínculo entre el Estado y la sociedad.

Tras la aprobación, inició una progresiva traducción legislativa de los nuevos principios constitucionales. La duración, importancia y complejidad de esa fase suelen subestimarse, y durante años –o décadas– conviven leyes que describen principios, instituciones o procedimientos de una edad constitucional anterior con los nuevos artículos constitucionales, generando un limbo en la aplicación.

La Constituyente de Ecuador de 1998 también provino de las exigencias desde la base de la sociedad y en un ambiente de crisis, pues a la destitución congresal de Abdalá Bucaram en 1997, se sumaron las movilizaciones de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE). Luego de múltiples peripecias jurídicas y políticas, incluyendo un referéndum para darle curso (1997), se convocó una Asamblea Constitucional, que solo reformara la Constitución. La distinción procuraba acotarle el alcance del mandato e impedirle que interfiriera con los Poderes constituidos: el obstáculo fue fácil salvado y los elegidos se autoproclamaron Constituyente (Oyarte, 2007: 46-49).

Sin embargo, a diferencia de lo que sucedió posteriormente en el mismo Ecuador en 2008, en Venezuela y Bolivia, ningún líder crítico con el orden establecido la capitalizó. Los partidos conservadores, el Social Cristiano, el Demócrata Popular y el Frente Radical Alfarista lograron la mayoría. Pachacutik, con apenas 7 de los 70 asambleístas, careció de fuerza para concretar muchas de sus propuestas (Pacari, 2005: 85-95). La correlación de fuerzas fue precaria y volátil, al punto que el disenso en el bloque mayoritario generó oportunidades para planteamientos de izquierda, en tanto que la ausencia de control personal sobre la Asamblea se confirmó con

la ausencia de la cláusula de la reelección inmediata, contemplada en las Constituyentes bajo influjo gubernamental (el movimiento alfarista del presidente Alarcón solo tuvo 5 constituyentes).

Dejada en la orfandad por los Poderes Ejecutivo y Legislativo, la Asamblea Constituyente terminó como un episodio político modesto e insatisfactorio para los actores. Aportó poco a los círculos conservadores y decepcionó en los sectores que aguardaban cambios profundos. Ciertamente, en ellos se valoraron las innovaciones, como la consulta por iniciativa ciudadana sobre temas no necesariamente constitucionales; la revocatoria del mandato; la fiscalización ciudadana para evitar la corrupción; la descentralización; la proclamación del carácter multicultural de la sociedad y de los derechos colectivos afroecuatorianos e indígenas en un grado inédito en la región (Rivero, 2005: 157-159); los derechos sobre el medio ambiente o los recursos naturales, percibidos de "tercera generación" luego de los derechos civiles y políticos de la primera y los socioeconómicos, característicos de la segunda (Paz; Cepeda, 2007: 295-297). Sin embargo, creyeron percibir que detrás de la afirmación de la "economía social de mercado" se escondía, en realidad, el triunfo de las concepciones liberales (Paz; Cepeda, 2007b: 42-44)

Como siguientes Constituyentes del siglo XXI, en particular en Bolivia, Venezuela y otra vez Ecuador, incorporó numerosos artículos como respuestas a las exigencias puntuales de grupos movilizados. A la par que establecía los principios del funcionamiento del Estado, de las relaciones con la sociedad y los derechos para los individuos, otorgaba derechos y garantías concretos a grupos específicos. Al presentarse como el espacio de la refundación nacional con la participación de todos y en especial de los sectores hasta entonces marginados, tenía márgenes escasos de maniobra para resistir las presiones de quienes se presentaban de inmediato como históricamente discriminados por razones de sexo, origen étnico, capacidades físicas u ocupaciones. Como la colombiana que recibió más de 100.000 propuestas ciudadanas o estimuló la convergencia de los movimientos feministas para el cabildeo con la Asamblea (Wills, 2002: 418), la Constituyente atendió las peticiones de los más variados sectores para conseguir un artículo constitucional.

La experiencia peruana de 1993 ocupa un lugar especial en las constituyentes del final del siglo XX. Su impulso fue gubernamental, y, en cierto sentido, obligado por la presión internacional tras el autogolpe de Alberto Fujimori en 1992; sin embargo, logró subirse sobre la ola de hastío contra la dirección partidaria tradicional que fracasó en la transición al perder control sobre la economía y ser desbordada por la guerrilla de Sendero Luminoso. Por otro lado, apuntaló el poder presidencial y al mismo tiempo contempló numerosos mecanismos de participación de la ciudadanía.

En este sentido, anticipó características centrales de las Constituyentes del siglo XXI: la consolidación de un proyecto político, dirigido por un hombre ajeno al sistema de partidos (el "outsider"), diseñado contra las elites partidarias. Tras consumir el autogolpe, cerrar el Congreso en el cual se encontraba en minoría e intervenir el Poder Judicial, en 1992 Fujimori convocó a un Congreso Constituyente que le diese una cara democrática interna y externa, convalidase su acción y le otorgara los instrumentos de la gobernabilidad. En cambio, esta faceta recordó Constituyentes de antiguo cuño, concebidas como un mecanismo legitimador de una autoridad sin –o, en este caso, que perdió– el ropaje democrático.

La elección se realizó en un ambiente de apatía, con una norma no consensuada, sin la participación de los principales partidos opositores, y más bien con una multiplicidad de formaciones personalistas y sin trayectoria (Rospigliosi: 1998, 408-417). La lista oficialista ganó 44 de los 80 asambleístas; sumando el apoyo de partidos minoritarios, fijó las reglas constitucionales con holgura y concesiones menores. La mayoría absoluta –también conseguida por Chávez, Morales y Correa– acentuó los rasgos autoritarios del régimen (Tanaka, 2002: 327-328).

El texto introdujo novedades que se reprodujeron en otros países, ya sea a través de la Asamblea Constituyente o de ajustes constitucionales. La principal fue la autorización de la reelección presidencial inmediata a favor del mandatario en ejercicio –mostrando que el beneficiario primero y directo del cambio tenía nombre y apellido. En filiación con la tradición constitucional latinoamericana

y con reformas que se ejecutaron o prácticas que se afianzaron en el mismo período, apuntaló las atribuciones del presidencialismo.

En la línea colombiana, multiplicó los poderes de decisión para la ciudadanía, con un sesgo de desconfianza hacia las instituciones, por el debilitamiento de órganos representativos u organizaciones políticas, de por sí frágiles. Se incluyó el referéndum, la iniciativa ciudadana legislativa, la rendición de cuentas, la revocatoria de autoridades (convertida en un factor de desestabilización de los gobiernos locales en varios países andinos. Tuesta, 2014; Welp; Serdült, 2014: 107-130).

Limitó la reestructuración de un sistema partidario vigoroso a través de las disposiciones constitucionales o de leyes aprobadas en su senda. La circunscripción nacional única sin barrera de ingreso o la reducción de firmas necesarias para competir en el ámbito municipal alentaron la dispersión de los sufragios. Se consolidó el voto preferencial, que, como en otros lugares, alimentó las rivalidades internas en las organizaciones sin revertir el desprestigio de los partidos ni mejorar la relación entre votante y elegido (Nohlen, 1994: 276-278). Esas decisiones, nacidas de la crítica implícita o explícita contra los partidos "tradicionales", reflejaron un rasgo más general: la adopción de medidas sin un diagnóstico o balance detenido de los sistemas electorales o de partidos que se buscaba dejar atrás (Tuesta, 2005: 73).

Por último, la Constitución redujo el Parlamento a un papel menor (Aguilar, 2006: 72). Lo volvió unicameral, modalidad también adoptada en Ecuador y Venezuela (en Bolivia, la propuesta, debatida en la Constituyente, fue finalmente descartada). Los argumentos contra el bicameralismo no pasaron por una consideración de sus méritos o problemas para la representación, la gobernabilidad o el equilibrio de poderes, sino por el costo económico. La cámara de diputados fue acotada a 120 miembros, una cifra pequeña para la dimensión demográfica del país, y que achicó los espacios disponibles para políticos profesionales. En una demostración de la perduración de ese sentimiento, un cuarto de siglo después, mediante referéndum, los votantes rechazaron el retorno al bicameralismo y, además, eliminaron la reelección parlamentaria.

Para conseguir un apoyo más firme y al mismo tiempo un vínculo sin intermediarios entre el presidente y la ciudadanía, la aprobación del texto quedó a cargo del electorado. El referéndum de 1993 fue el primero en Perú desde el retorno a la democracia y el primero en América Latina para sancionar una Constitución. El “Sí” se impuso y, de manera coyuntural, apuntaló el poder de Fujimori, reelegido en 1995.

En el mediano plazo, contra las previsiones que le auguraban corta vida, la Constitución sobrevivió al régimen autoritario y figura ya como una de más longevas de Perú. Esa paradoja se explica por la posibilidad de darle una lectura democrática al texto después de algunos ajustes. De hecho, “el imperativo fue menos implementar una nueva Constitución que respetar y fortalecer la Constitución” (Vergara, 2009: 6). Pesó asimismo el temor al resultado que provocaría otra Constituyente y la satisfacción empresarial con la orientación liberal del texto (García Belaunde, 2014: 211-229).

### **III. Las Asambleas Constituyentes de principios del siglo XXI: entre la utopía de la refundación de la sociedad y la construcción de proyectos políticos**

Las Constituyentes de principios del siglo XXI rompieron con la práctica habitual e innovaron en varios campos. Las de la última década del siglo XX buscaron reformas políticas sin ser concebidas como instrumentos para socavar el orden establecido político, social, económico, cultural (el impulso de la ecuatoriana de 1998 pudo apuntar contra el statu quo, pero su composición y desarrollo se alejaron de esa desembocadura). Por el contrario, la de Venezuela (1999, cronológicamente en el siglo XX, inaugura una dinámica política que marca las dos primeras décadas del siglo XXI); Ecuador (2008) y Bolivia (2009), se convirtieron en la piedra fundamental de proyectos de líderes enfrentados a los partidos “tradicionales” y a las elites, decididos a recomponer un escenario político desgastado en su legitimidad.

La candidatura y el gobierno de Hugo Chávez abren una nueva fase. Primero, la convocatoria a la Asamblea Constituyente se

enarboló como la bandera de la campaña electoral de un candidato ajeno a los partidos gobernantes para refundar, más que el Estado, el país. Por primera vez desde la transición latinoamericana, se imponía un candidato con esa promesa.

La oferta encontró eco porque la credibilidad de los partidos históricos, Acción Democrática (AD) y el Comité de Organización Política Independiente (COPEI), se hundió tras las decepcionantes gestiones de los líderes que repetían mandato, Carlos A. Pérez (1988-1993) y Rafael Caldera (1993-1998). Durante cuatro décadas, el descontento beneficiaba a la oposición y permitía la alternancia bipartidista. Sin embargo, "a medida que el desencanto se fue profundizando, ese malestar fue dirigido hacia ambos partidos" (Pérez, 2003: 238). La indignación se dirigía contra la clase política acusada de atender sólo sus intereses, gobernar de manera corrupta, asfixiar la renovación; contra un modelo económico que no eliminó la pobreza ni aseguró un acceso más equitativo a la riqueza a pesar del caudal de recursos provenientes del petróleo; y contra una estructura que perdió la capacidad de generar oportunidades de ascenso social.

La aspiración al cambio fue la nota dominante en la campaña presidencial de 1998 (Njaim, 1999: 649-653). Decenas de organizaciones de diversa índole, nuevas o informales, se entusiasmaron, al punto que la demanda parecía partir de las "entrañas de la nación" (Barrios, 2005: 107). La avalancha sepultó al golpeado bipartidismo tradicional y encumbró a Chávez con mayoría absoluta, gracias a los sectores populares y los desilusionados del régimen (Molina, 2000: 39-40). Si el éxito no puede atribuirse únicamente a esa promesa, sin duda consolidó la imagen del líder decidido al cambio significativo y rápido.

La victoria estuvo seguida en 1999 de una consulta sobre la convocatoria a la Constituyente. El "Sí" triunfó ampliamente, aunque la abstención récord señaló que solo el electorado del nuevo oficialismo se sintió motivado. A continuación, el partido gubernamental venció en la elección de constituyentes, y el sistema mayoritario amplificó el éxito pues el Polo Patriótico reunió 121 de los 131

asambleístas. El ritmo vertiginoso de los procesos generó un efecto político y electoral importante: aseguró al oficialismo una nítida ventaja en la ola de la presidencial mientras que, en la oposición, cada revés ahondaba el impacto de la derrota inicial, la crisis del traspaso del poder a un actor hasta entonces ajeno al juego político, la desbandada de su electorado. Este efecto ocurre en las consultas poco después de un evento decisivo como la presidencial: en el estado de gracia, los votantes ratifican sus preferencias por el gobierno y la oposición sufre la desmovilización de su base. Los casos venezolano, ecuatoriano y boliviano confirman los postulados básicos de esta teoría de las elecciones de segundo rango.

La Asamblea redactó en poco tiempo una Constitución a la medida del gobierno. El referéndum de salida la refrendó y consolidó el poder de Chávez. El esquema fue imitado en las siguientes constituyentes andinas. El nuevo texto afirmó principios y mecanismos participativos: referendos, cabildos, revocatoria de mandato, prevista hasta para el nivel presidencial. De hecho, en Venezuela se la activó por primera vez en América Latina, en 2004. Superados los obstáculos del oficialismo para su activación (Kornblith, 2008: 119-120), se zanjó de manera favorable para Chávez (por el contrario, en 2016, en un contexto de deterioro socioeconómico, baja popularidad y giro autoritario, el gobierno de Nicolás Maduro canceló el procedimiento). Mostró una cara distinta hacia las instituciones y los partidos, y, por ejemplo, suprimió el financiamiento público a las organizaciones políticas, rompiendo con un principio fijado en 1973 y colocándose a contravía de las evoluciones de la región (Virtuoso, 2011: 533-548).

La Constituyente tuvo una ambición suplementaria: se presentó como la ruptura con el pasado identificado con el "neoliberalismo económico" y el "imperialismo norteamericano" así como el inicio de una era, preñada de "la posibilidad de una verdadera revolución" (Viciano; Martínez, 2010: 9), inaugurada por un presidente que personalizaba el proyecto y el futuro nacional. El cambio de nombre a República Bolivariana de Venezuela fue la punta del iceberg y la mejor ilustración simbólica (la Asamblea de Bolivia, inspirada del molde, adoptó la denominación de Estado Plurinacional en lugar de

República). Una decisión de esas características es excepcional en la historia de cualquier nación, va más allá del bautizo de un régimen, acto frecuente en América Latina, en particular por gobiernos autoritarios o de pretensiones revolucionarias.

Chávez deseaba un papel rector para el Estado, contraponiéndose a la economía de libre mercado; invertir las correlaciones de fuerza social disminuyendo el poder de las elites; alejar la diplomacia venezolana de Estados Unidos y encabezar un bloque latinoamericano cercano a Cuba; recomponer el sistema político dando el lugar central a su movimiento, acorralando a los representantes de los otrora partidos fuertes, limitando tanto el pluralismo de medios como la emergencia de liderazgos detractores (Ramírez, 2003: 148-152).

El presidencialismo salió fortalecido. Chávez recibió un período de gestión alargado a seis años –inusitado a nivel mundial, similar al mexicano–, la reelección consecutiva y sin considerar la primera presidencial para el cómputo de los mandatos. La Constituyente introdujo como novedad la convocatoria inmediata a una elección general una vez aprobada la Constitución. Los comicios de 2000, el quinto proceso nacional en apenas dos años, conservaron la llama de la movilización, ratificaron la autoridad de Chávez y sobre todo le brindaron una firme estructura de control pues permitía organizar rápido las nuevas instituciones y eliminaba las anteriores en las cuales había reductos opositores o imparciales –aunque la Constituyente abrevió el proceso pues utilizó su poder originario para designar por cuenta propia, amparado en un Decreto de transición que aprobó ella misma, magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, Fiscal, Contralor y Defensor del Pueblo (Casal, 2010: 410-413).

En efecto, incluso una imponente ola presidencial no modifica por sí misma todos los equilibrios de poder. Las instituciones o administraciones no sujetas al voto popular, como los tribunales de justicia, los organismos electorales o los órganos autónomos, pueden mostrarse indiferentes al cambio de titularidad en el Poder Ejecutivo (ya sea porque cumplen sus funciones con apego a las normas o sus ejecutivos tienen afiliaciones partidarias contrarias

al nuevo mandatario, o por una mezcla de ambas consideraciones). En cambio, la creación de instituciones, la reelección presidencial con un nuevo Parlamento de mayoría gubernamental, la ampliación de las prerrogativas presidenciales, recomponen por completo el escenario a favor del gobernante. Al cabo del ciclo electoral 1998-2000, el oficialismo dominó "todas las instancias de decisión" (Maingon, 2007: 254).

Este modelo se extendió por la región andina, primero en Bolivia, sacudida por la inestabilidad desde el año 2000. Durante por lo menos un lustro, el Estado se encontró a la defensiva frente a conflictos cada vez más numerosos y violentos (Laserna, 2004: 43-47), protagonizados por movimientos sociales que cuestionaban el liberalismo económico y los pilares del Estado (García Linera; Gutiérrez; Prada; Quispe; Tapia, 2001). Tras la renuncia de Gonzalo Sánchez de Lozada (2003) luego de una represión con más de 60 muertos, su vicepresidente y sucesor Carlos Mesa colocó la Asamblea Constituyente como prioridad de la agenda estatal. Respondía a las reivindicaciones de los sectores movilizados y asumía que "las bases mismas de nuestro relacionamiento como sociedad estaban en cuestión" (Mesa, 2008: 107). Aprovechó el resquicio de que estaba pendiente la aprobación de unas reformas constitucionales decididas en la legislatura previa. Mediante una interpretación algo forzada, el Congreso incorporó la Asamblea Constituyente en el ordenamiento constitucional. Sin embargo, el gobierno, desprovisto de apoyo parlamentario y base partidaria propios, no consiguió que se aprobase la convocatoria.

En la presidencial anticipada de 2005 el candidato del Movimiento Al Socialismo (MAS) Evo Morales venció con mayoría absoluta, un hecho inédito desde el retorno a la democracia. Con Chávez compartía la posición de outsider enfrentado a las elites y prometía la Constituyente, que en el imaginario colectivo era el "proceso participativo de reforma de la Constitución para beneficio de los más necesitados" (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007: 177). Al igual que el venezolano, capitalizó el voto de las clases populares y de desencantados segmentos de clase media, deseosos de finalizar un ciclo económico con escasa participación del

Estado, una “democracia pactada” en la cual los partidos eran acusados de beneficiarse con el poder en nombre de la gobernabilidad, y recomponer las relaciones sociales a partir de un mayor reconocimiento de las identidades étnicas (Romero Ballivián, 2007: 53-57).

Ante la demanda ya irresistible, las organizaciones “tradicionales” también coquetearon con la Constituyente e incluso presentaron propuestas de nueva Constitución, en un intento vano (Molina, 2006: 15-17). Desconfiados de la Asamblea Constituyente, habían optado por reformas constitucionales, aprobadas en un ambiente de consenso largo: en 1994 incorporaron la Defensoría del Pueblo, el Tribunal Constitucional, las diputaciones uninominales, el reconocimiento del carácter multicultural de la sociedad. En 2002, ya más apremiados por el deterioro de la economía y la puesta en tela de la autoridad del Estado, incluyeron el referéndum y la iniciativa legislativa ciudadana (Programa de reforma constitucional para la participación ciudadana, 2001).

La convocatoria a la Asamblea Constituyente se hizo por unanimidad en el Congreso, sin que ella supusiera un pacto de largo aliento entre el oficialismo y la oposición para encarar el proceso (Gamboa, 2007: 41-167). En la elección, el MAS consiguió la mayoría absoluta de votos y de escaños, gracias a la luna de miel política y el monopolio de la idea del cambio. En paralelo, se celebró el primer referéndum de iniciativa popular, sobre las autonomías departamentales, que contrapuso las tierras bajas, favorables a esa descentralización, frente a las regiones altas, alineadas detrás del “No” planteado por el gobierno (Mayorga, 2006: 50-67; Romero Ballivián, 2006: 111-174).

El camino de aprobación de la Constitución fue el más escarpado de América Latina y duró más de dos años. Al cabo del año fijado para la conclusión de las tareas, la Asamblea Constituyente no había aprobado un solo artículo y necesitó una prórroga. Con mayoría absoluta, pero sin los 2/3 necesarios y con escasa predisposición para pactar con la oposición, el MAS se trabó, en tanto que la oposición se atrincheró en la exigencia de la autonomía departamental, que consideraba desdeñada en la Constituyente.

Cuando la Asamblea finalizó su tarea en 2008, en condiciones polémicas y sin la venia opositora, su crédito ante la opinión pública se había erosionado y la popularidad del gobierno no era suficiente para garantizar el "Sí" en el referéndum de salida. Sólo después del revocatorio de 2008 que ganó Morales y desarticuló a la oposición, en especial la regional, la correlación de fuerza se decantó sin ambigüedad (Mayorga; Rodríguez, 2017). En el Congreso –ya no en la Constituyente, dejada de lado porque había concluido sus labores– el gobierno y una fragilizada oposición acordaron los últimos y no menores cambios al proyecto de Constitución. Pese a la negociación, la oposición se volcó por el "No" sin impedir la confirmación en el referéndum de 2009, merced al homogéneo respaldo popular y rural en un país polarizado política, social y geográficamente (Pérez, 2009: 78-99).

La Constitución encaja en las tendencias descritas para el caso venezolano. De manera explícita, el preámbulo planteó refundar el país, dejando "en el pasado, el Estado colonial, republicano y neoliberal" –en claro, cinco siglos de historia–. Asumió la coexistencia de distintos tipos de democracia: representativa, directa y participativa, comunitaria representativa, en eco a las reivindicaciones de democracia "radical", "participativa" o "contrahegemónica" (de Sousa Santos, 2007: 69) que se manifestaron a principios del siglo XXI (Mayorga, 2001b: 59-113). Innovó a nivel mundial con la elección por voto universal de los máximos cargos del Poder Judicial e incluyó igualmente la revocatoria del mandato para todos los niveles electivos.

En consonancia con la ambición refundadora, incorporó, como nunca, la cuestión étnica como un eje ordenador de la vida pública: definió a Bolivia como un Estado plurinacional de 36 naciones y pueblos indígena originario campesinos (García Linera, 2014; Lazarte 2011: 193-231). Esa concepción produjo un vasto reordenamiento en el cual la pluralidad regional, étnica, cultural y social pasó a expresarse políticamente en los distintos niveles. Contempló la designación de autoridades en varios niveles normas y procedimientos indígenas.

Finalmente, apuntaló el poder del presidente. Se añadió la reelección consecutiva y se ordenó la convocatoria a elecciones generales. Ellas se cumplieron en 2009 –al fin de cuentas con un adelanto de solo un año, por los atrasos de la Constituyente–. Morales logró una reelección cómoda e hilvanó la quinta victoria electoral en cinco años.

El tercer caso se produjo en Ecuador, con el triunfo presidencial de Correa en 2006, con la expectativa de resolver el problema de la inestabilidad. Sus tres predecesores (Abdalá Bucaram, Yamil Mahuad, Lucio Gutiérrez) no concluyeron sus mandatos, en medio de convulsiones y movilizaciones, afectados por una crisis sociopolítica y económica que aceleró un movimiento migratorio de más de medio millón de personas, en particular hacia España.

Hombre ajeno al sistema de partidos, aunque con un paso breve y notorio por el ministerio de economía, Correa sentó en el banquillo a los partidos, los políticos “tradicionales” y las elites, y centró la promesa de refundación de las estructuras del Estado y de la sociedad en la Constituyente. Fue la pauta común en Venezuela y Bolivia. El contraste se facilitaba pues el adversario en la segunda vuelta fue Álvaro Noboa, poseedor de una de las mayores fortunas, y en su tercer intento (Recalde, 2007: 15-25).

Su victoria careció de la contundencia de Chávez o de Morales. Debió revertir el segundo puesto de la primera vuelta, y su situación podía parecer comprometida pues no contaba con una bancada parlamentaria ya que se negó a presentar candidatos, en desafío al sistema de partidos y las instituciones. En meses controló el poder. Con decisiones que violentaron las frágiles instituciones –incluida la destitución mediante una resolución del Tribunal Supremo Electoral de más de la mitad de los congresistas, opuestos a la Constituyente–, logró organizar la consulta ciudadana para convocar a una Asamblea Constituyente con plenos poderes, con un apoyo superior al 80% (Brewer-Carías, 2008: 113-129).

La elección de los asambleístas confirmó el empuje gubernamental, con el soporte de sectores populares y clases medias

deseosas de un cambio de estructuras. Casi dos tercios de los sufragios le dieron 79 de los 130 constituyentes, quedando los partidos que ya ejercieron el gobierno reducidos a la mínima expresión. El caso boliviano sirvió como contraejemplo: la mayoría absoluta se fijó como umbral para la toma de decisiones, para prevenir las complicaciones del MAS. Como sucedió bajo figuras distintas en las experiencias colombiana, peruana o venezolana, el Parlamento quedó anulado (Bolivia hizo excepción con un Congreso que conservó sus funciones, atribuciones y funcionamiento mientras sesionó la Asamblea Constituyente).

El oficialismo expresó su voluntad de ruptura con el andamiaje institucional y los principios del pasado. en palabras del presidente de la Constituyente, era "indispensable desechar el constitucionalismo neoliberal, revalorizando la soberanía popular, democratizando a la sociedad" (Acosta, 2008: 15).

La Constituyente mantuvo el espíritu de la democracia participativa presente en el texto de 1998, pero reorientó el papel del Estado en asuntos socioeconómicos y culturales dándole protagonismo. Generó un "hiperpresidencialismo" en desmedro del Congreso, con la competencia para crear impuestos, convertir en decreto-ley una norma no considerada por la Asamblea en un plazo perentorio y hasta disolverlo, aunque ello implicaría también la convocatoria a la elección presidencial (Freidenberg; Pachano, 2016: 112-118). De manera clave, introdujo la reelección inmediata en beneficio de Correa y previó un proceso electoral general en caso de aprobarse la Constitución en el referéndum de 2008, lo cual ocurrió con casi dos tercios de los sufragios. La reelección fue acompañada de los instrumentos necesarios para plasmar su proyecto.

Se confirmó la fuerza de la dinámica de la sucesión rápida de consultas para consolidar los proyectos de poder y rediseñar las instituciones: presidencial - referéndum para convocar una Asamblea - elección de constituyentes - referéndum de salida - elección general.

### **El juramento sobre la Constitución moribunda**

En diciembre de 1998, con su victoria con mayoría absoluta, Hugo Chávez hizo estallar los últimos restos del bipartidismo venezolano de cuarenta años surgido alrededor de la Constitución de Punto fijo, que puso término a la dictadura de Marcos Pérez Jiménez.

Asumió la presidencia en febrero de 1999. Delante del presidente saliente Rafael Caldera que lucía taciturno y agotado, Chávez, fiel a su estilo histriónico, hizo el juramento delante de Dios, la Patria, el Pueblo y la "Constitución moribunda". Prometió reemplazarla por una "Carta Magna adecuada a los nuevos tiempos" y puso en marcha la convocatoria a la Asamblea Constituyente, cuya Constitución fue aprobada por más de 80% del electorado a fin de ese año.

Una mención aparte corresponde a Nicaragua. El gobierno de Ortega se alineó con Chávez, Morales y Correa en numerosos aspectos, pero prescindió de la convocatoria a una Constituyente. Entre otras consideraciones, influyeron dos factores. Por un lado, accedió al poder con un texto constitucional que era básicamente el legado por la revolución sandinista. Por otro lado, probablemente estimó contar con los suficientes elementos para conseguir la luz verde para la reelección a través de una sentencia judicial, sin necesidad de pasar por una Constituyente.

Por los éxitos que brindó a sus promotores, este modelo de Asamblea Constituyente atrajo la atención de otros líderes que intentaron replicarlo. Su fracaso esclarece elementos adicionales de esta dinámica. Varios candidatos se comprometieron con la bandera constituyente. Quien más cerca estuvo de alcanzar el propósito fue Ollanta Humala en 2006, aprovechando un terreno similar al de los otros países andinos. Partió desde una posición marginal (Mäckelmann, 2006: 22-24) y se alzó con la victoria en la primera vuelta. Su estrategia recordaba las campañas de Chávez y de Morales, y al mismo tiempo se emparentaba con una tradición nacionalista, estatista, popular, "antioligárquica", de tintes autoritarios (Vergara, 2008: 86-90). Fue vencido en la segunda vuelta

por Alan García. Cuando accedió al poder en 2011, su posicionamiento centrista se había distanciado de la experiencia venezolana que daba señales de flaqueza y prescindió de la oferta de la Constituyente (Dargent; Muñoz, 2012: 256-258; Cabanillas, 2016: 179-190).

El fracaso con implicaciones más hondas se produjo en Honduras. Manuel Zelaya del Partido Liberal (PL) había ganado la elección de 2005 con una plataforma ajena a esas ideas. Sin embargo, al final de su gestión, en 2009, con la elección general ya convocada y las primarias partidarias celebradas, procuró convocar una Asamblea Constituyente a través de una consulta sin respaldo constitucional y sobre todo político (llamada popularmente "cuarta urna", porque, en caso de tener apoyo, debía instalarse en la elección general, al lado del ánfora presidencial, legislativa y municipal). Sus adversarios denunciaron un intento reeleccionista y el día previsto para la operación, fue depuesto por los militares en alianza con los partidos y las instituciones, en un episodio revelador de graves disfunciones políticas (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2011). La crisis del derrocamiento quebró al PL, fracturó y polarizó a la sociedad, desencajó a la institucionalidad asentada sobre el bipartidismo centenario, con un alto costo para la democracia (Romero Ballivián, 2014: 9-74).

El contraste con la situación andina resaltó. Zelaya intentó imponer una Constituyente con ecos de Venezuela –país con el cual estrechó vínculos políticos y económicos– sin que ella hubiera formado parte de su plataforma electoral y cuando se hallaba de salida, por lo tanto, debilitado, sin ni siquiera el control de su partido, menos el acuerdo de los otros Poderes o de los grupos de poder. El caso recuerda los fracasos en Paraguay de Nicanor Duarte (2003-2008) y de Horacio Cartes (2013-2018) en la habilitación de la reelección cuando ingresaban en la recta final de la gestión. Ambos provocaron airadas reacciones dentro de su mismo partido, el Colorado, e intensas protestas de la oposición y de movimientos sociales (Uharte, 2012: 25); en el segundo caso, incluyendo el incendio del Parlamento que puso fin a la maniobra (2017).

Las convocatorias exitosas supusieron gobiernos que llegaron con un mandato explícito y una victoria inapelable sobre sus contrincantes, suficiente incluso para saltar las restricciones jurídicas. El desenlace hondureño cerró un capítulo de las Asambleas Constituyentes en América Latina. En ningún otro país un presidente o un candidato con perspectivas serias propusieron ese camino.

#### **IV. La Asamblea Constituyente de Venezuela de 2017: el ingreso a una dimensión desconocida**

Venezuela, tierra de origen de la fórmula constituyente que marcó la primera década del siglo XXI, dio un paso aparte con una modalidad que nunca se aplicó desde el retorno a la democracia en América Latina, que supuso, de entrada, una apuesta autoritaria, incluso el retroceso a las elecciones amañadas que habían sido superadas en la tercera ola democrática.

En medio de una crisis de múltiples y graves dimensiones, la peor de su historia y una de las más catastrófica del mundo desde fines del siglo XX (Puente, Rodríguez, 2020: 55-72), en 2017 la administración de Nicolás Maduro convocó a la elección de una Asamblea Constituyente. Su objetivo fue retomar el control político luego de la severa derrota legislativa de 2015 que otorgó ventaja al campo opositor. Paradójicamente, la oposición salió en defensa de la Constitución de 2000, uno de los principales símbolos del período de Chávez: organizó por cuenta propia y de manera informal una consulta para rechazar la iniciativa gubernamental; a pesar de una movilización alta, no frenó el propósito gubernamental (con alguna similitud, los opositores bolivianos acuerparon la Constitución cuando Morales pasó por alto el veto a la reelección del referéndum 2016 y postuló en los comicios de 2019).

Además de las consideraciones constitucionales, la objeción de la oposición apuntó sobre todo contra el sistema electoral que vaciaba de sentido el principio de un ciudadano, un voto, por dos razones (Brewer-Carias; García, 2017). Primero, introdujo un componente corporativo pues reservó una cantidad significativa de constituyentes a sectores sociales afines al gobierno y con reglas

discrecionales de selección. Fue un elemento inédito desde 1978 en América Latina, concebido específicamente para garantizar una mayoría al oficialismo. Por otro lado, anuló la variable demográfica, colocando casi en pie de igualdad a municipios de escasa población –donde el chavismo guardaba aún fortaleza– con las ciudades y las áreas metropolitanas, volcadas hacia la oposición. La Constituyente se construyó sobre la incertidumbre de las reglas y la certeza del resultado. En ese escenario, la oposición se abstuvo y todos los constituyentes fueron oficialistas. La comunidad internacional desconoció el resultado.

A diferencia de las Asambleas que se produjeron desde fines del siglo XX, a las cuales acudían las fuerzas vivas de la sociedad y la política para influir en la toma de decisiones, y donde ocurrieron debates de alta intensidad, reflejo de la polarización, la Constituyente venezolana de 2017 no se convirtió en un espacio apropiado por la sociedad. Su utilidad no estribó en la redacción de una nueva Constitución –pese a la unanimidad de la composición, en 2019 la tarea de preparar el texto se prolongó sin debates– sino en convertirse en una instancia plenipotenciaria, centro de toma de decisiones progubernamentales, al margen de cualquier disposición constitucional o legal. Según las necesidades, actuó como órgano ejecutivo, legislativo, judicial o como ministerio público, colocando a la oposición en la indefensión.

Entre las varias medidas, la Asamblea exigió que los gobernadores elegidos en 2017 juramenten ante ella como requisito para asumir el puesto, lo que colocó a los opositores electos en la encrucijada, pues si aceptaban, contrariaban el planteamiento de sus formaciones, y si se negaban, no asumían el cargo –lo que sucedió con el gobernador de Zulia, Juan Guanipa–. En 2018, dispuso el adelantamiento de la elección presidencial. En 2019 aprobó mediante un “decreto constituyente” el enjuiciamiento del opositor Juan Guaidó, reconocido como presidente en ejercicio por la mayor parte de la comunidad internacional. Una disposición semejante se aplicó contra otros opositores, cuya inmunidad parlamentaria fue allanada por la Constituyente.

La Constituyente cruzó numerosas líneas rojas que separaron a Venezuela del campo democrático y la alejaron incluso de aquellos regímenes con democracias de baja calidad donde se han restringido los ámbitos del disenso y del pluralismo, o con una integridad electoral deficiente, pero que no han suprimido el horizonte de la alternancia en el poder.

## Conclusiones

Como término del repaso de la dinámica de las Asambleas Constituyentes, se intenta un balance de las experiencias que, desde finales del siglo XX, marcaron una ruptura con la forma habitual de convocar esas instancias y de sus impactos políticos más acostumbrados.

Los procesos constituyentes prosperaron con más facilidad en contextos de crisis, sobre un fondo de frustraciones y descontentos profundos, que se aceleraron por razones coyunturales, y que desacreditaron no solo a un presidente o un gobierno, sino a una "clase política" en su conjunto. En la antesala de la convocatoria a la Asamblea Constituyente por un outsider, fue común que el sistema político tradicional condujera reformas constitucionales de mayor o menor calado para responder a la demanda. Rara vez el intento surtió porque el fondo del problema no era tanto el texto constitucional sino los actores y la Constituyente seducía por sus promesas de transformación amplia, no por sus medidas jurídicas.

La segunda conclusión es que, pese al nacimiento con fuerza y legitimidad, las Constituciones no logran imponerse como normas estables. Poco tiempo después de ser aprobadas, surgieron voces para su reforma o, incluso, para la convocatoria a una nueva Asamblea Constituyente que hiciese lo que la anterior supuestamente no había logrado. En el extremo, Ecuador efectuó dos Constituyentes separadas por una década y ninguna de las dos Constituciones permaneció incólume más que un corto tiempo.

La inestabilidad proviene de dos fuentes. Por un lado, sectores contestatarios exigen una Asamblea Constituyente –más que cambios constitucionales puntuales– para recomponer el orden social.

Ese impulso desde la base de la sociedad o de los márgenes del sistema político fue perceptible en Bolivia o Ecuador. Por otro lado, más habitualmente, se manifiesta la pretensión presidencial de ampliar sus prerrogativas y sobre todo tener la posibilidad de presentarse a la reelección o de ampliar las veces que puede hacerlo, siempre de forma consecutiva, sin que un fracaso disuada de nuevos intentos. Los mecanismos utilizados para forzar esa prerrogativa tuvieron costos altos para los sistemas políticos, incluso para los regímenes democráticos.

En Colombia, en 2003 Álvaro Uribe organizó un referéndum para modificar la Constitución buscando un suplemento de legitimidad y un rediseño del Estado. A pesar de su amplia popularidad, la tradicional débil participación impidió la aprobación de las propuestas: el triunfo del "Sí" resultó insuficiente en 14 de las 15 preguntas por no alcanzar el umbral mínimo de votación. En 2004, un acto legislativo autorizó la reelección inmediata. El pago a parlamentarios para lograrla se convirtió en un escándalo –conocido popularmente como yidispolítica– que erosionó la credibilidad de los representantes sin dañar los números presidenciales. Tras conservar el poder en 2006 Uribe intentó aspirar al tercer período. Fracasó pues la Corte Constitucional declaró inexecutable el intento de referéndum sobre la cuestión. Bajo la segunda administración de Juan Manuel Santos, se suprimió la reelección y se dispuso que la disposición solo se modifique a través de un referéndum o de una Asamblea Constituyente.

En Venezuela, en 2007, Chávez convocó un referéndum para reformar la Constitución aprobada al inicio de su gobierno. El catálogo de la reforma era extenso, pero la principal medida, en torno a la cual se polarizó la consulta, fue la ampliación del período presidencial y la posibilidad para el presidente en ejercicio de disputar una nueva elección. El "No" se impuso por un estrecho margen y le infligió la primera derrota electoral. El segundo intento, otra vez a través de un referendo, quedó coronado con éxito en 2008. En general, la reelección ilimitada dañó la frágil institucionalidad, carcomió la calidad de las elecciones y los cimientos de la democracia.

En Bolivia, la Constitución de 2009 sufrió sus primeras y graves complicaciones por el mismo asunto. Primero, Morales consiguió que el Tribunal Constitucional desconociera la cláusula transitoria que contaba su elección de 2005 como el primer mandato y asumiera que su primera elección fue en 2009 y por lo tanto podía competir en 2014. En 2016, convocó a un referéndum que rompiera el candado, con un resultado adverso (Mayorga; Rodríguez, 2016). En 2017, forzó al Tribunal Constitucional a considerar inaplicable el artículo restrictivo, y obtuvo la aprobación en base a un control de convencionalidad, adoptado un enfoque aplicado en Costa Rica, Nicaragua y Honduras, si bien en el primer país sin un carácter inmediato o indefinido (a contramano de esa vía interpretativa, y ante una consulta de la secretaría general de la OEA, la Comisión de Venecia, órgano consultivo del Consejo de Europa, estimó que “los límites a la reelección presidencial no restringen los derechos humanos y políticos del presidente”. Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, 2018: 22).

Ajustes legislativos modificaron la Constitución ecuatoriana de 2008 para dar curso a la reelección indefinida. Empero, en una decisión inhabitual, Correa desistió de presentarse en los comicios de 2017. Al año siguiente, su sucesor, aliado y luego adversario, Lenin Moreno organizó exitosamente una consulta para volver al esquema de una sola reelección consecutiva, que cerraba el paso a su mentor sin cerrarlo para una eventual postulación suya.

En esas condiciones, resalta la cuarta conclusión: la dificultad de juzgar los méritos, los problemas, las consecuencias y los efectos de las nuevas Constituciones. Los cambios institucionales necesitan tiempo para que los actores políticos y sociales, así como las instituciones los sopesen y se los apropien, utilicen sus competencias o descubran sus límites. Varias disposiciones recién se ejecutaban cuando fueron reemplazadas –a veces por el carácter detallista de los textos–, o ni siquiera se aplicaron o lo fueron con dificultad por la falta del desarrollo legislativo que debe acompañar una modificación constitucional (un aspecto que suele minimizarse).

Así, por ejemplo, durante la vigencia de una década de la Constitución de 1998, Ecuador se rigió por la ley electoral de 1986, basada en principios distintos (Borth, 2004: 226-227). Tal inestabilidad de normas desorienta a los actores políticos y a la ciudadanía que terminan optando por moverse de acuerdo con reglas informales, paradójicamente más estables y previsibles (Pachano, 2007: 90).

En quinto lugar, las nuevas Constituciones tienen más artículos que las que reemplazan, algunas casi duplican la cantidad inicial. La Constitución boliviana de 2009 sumó 411 contra 234 de la precedente. El dato no es anecdótico o una curiosidad numérica. Se explica por la convergencia de tres movimientos políticos, más allá de uno que puede considerarse mundial, aplicable al conjunto de las legislaciones: la multiplicación y el ensanchamiento normativo y la tendencia a dar una desembocadura jurídica a las controversias de cualquier campo.

Refleja una concepción detallista y reglamentaria de la Carta Magna, concebida como algo más que la definición de las reglas generales del juego político, económico y social. Indica el ánimo de superar el enfoque procedimental y plasmar una visión sustantiva de la democracia, orientadora de la gestión del Estado, incluso del gobierno, con "garantías de políticas públicas" (Acosta, 2008: 16). En consecuencia, los textos dejan de ser el procedimiento para el ejercicio controlado del poder para convertirse en "Constituciones con objetivos". La sobrecarga puede conducir a "su incapacidad de funcionar" (Sartori, 2008: 217).

Revela las presiones que ejercieron minorías activas sobre las Asambleas Constituyentes para que se inscribieran sus inquietudes particulares, concretas y precisas, a menudo consideradas como reivindicaciones históricas. La redacción general de los artículos no alcanza para disimular el origen sectorial. La Constitución de 2008 previó artículos separados para adultos mayores, jóvenes, niños y adolescentes, personas con discapacidad, con enfermedades catastróficas, privadas de libertad...

Incorpora el reconocimiento de derechos novedosos en el constitucionalismo y que figuran en el catálogo de movimientos influ-

yentes en el mundo de las ideas, pero no siempre en el de las políticas públicas, como las corrientes multiculturales, altermundialistas críticas del capitalismo y la globalización, ecologistas, o “radicales” de la democracia. Los constituyentes del siglo XXI se alejaron del “liberalismo ortodoxo” –que plantea la neutralidad del Estado en el campo cultural (Weinstock, 1999: 450-461)–. Franquearon el paso con tanta más convicción que sus propuestas apuntaban a la refundación de los cimientos de las sociedades.

Sus autores o simpatizantes no ahorraron la hipérbole. Así, la Constitución colombiana presume de figurar entre las más avanzadas del mundo (esto es, con derechos ausentes en las Constituciones de las democracias consolidadas); la venezolana fue proclamada por Chávez como modélica y la mejor del mundo; la ecuatoriana se enorgulleció de incluir los derechos de la naturaleza; Bolivia anunció que definía un nuevo constitucionalismo.

Como sexto punto, la dinámica común justifica y vuelve pertinente el estudio comparado. Hay un proceso de lecciones aprendidas en dos vertientes: la política y la institucional. En la primera, cada caso fue analizado por actores foráneos para incorporar ideas, argumentos, artículos o metodologías cuando intentaron replicar la fórmula; o, por el contrario, para evitar caer en “errores”. Se trata de la reproducción en pequeña escala de un movimiento más amplio y que constituye un factor importante de la sincronía política en la región. En la segunda vertiente, con el respaldo de la cooperación internacional en el sentido amplio, las Asambleas Constituyentes buscan especialistas (académicos, técnicos, constituyentes, políticos) de los países que pasaron por la prueba para discutir sus propias iniciativas constitucionales.

La séptima conclusión es que las Constituyentes del siglo XXI apuntan de forma simultánea al fortalecimiento de proyectos políticos encarnados en una organización o, más precisamente, en un líder, y a la extensión de derechos, a la ampliación de los espacios de participación, deliberación y decisión de los ciudadanos. En apariencia, tendencias contrapuestas, con un fondo común: la desconfianza con los mecanismos representativos y los actores que

dominaron la transición a la democracia. De hecho, las Constituciones nacieron en simultáneo o después del derrumbe del bipartidismo venezolano AD-COPEI, el juego tripartito boliviano del MNR-MIR-ADN, los multipartidismos clásicos de Perú o Ecuador.

Enunciados de manera conjunta, son aplicados de manera diferenciada. El reforzamiento del presidente tiene una aplicación inmediata, promovido por actores influyentes y organizados, y facilitado por diseños a la medida: nueva elección del presidente, fortalecimiento del oficialismo que controla cada vez más los resortes del poder, en especial la mayoría congresal y los nombramientos en las instituciones flamantes. Pieza clave resultó la emblemática eliminación del veto a reelección inmediata, característica de los textos aprobados durante los gobiernos de Fujimori, Chávez, Correa y Morales.

Se apuntala la octava conclusión: las Constituciones no han tenido únicamente un carácter innovador. Se han inscrito en la tradición latinoamericana de conceder amplios poderes al presidente, pocos al Congreso, descuidar los equilibrios y contrapesos entre instituciones. El paso al sistema unicameral en Perú, Ecuador y Venezuela disminuyó aún más el papel del Poder Legislativo.

En cambio, los nuevos derechos personales o colectivos son de aplicación menos inmediata y directa, con efectos limitados sobre la distribución del poder nacional; incluso, sujetos a la discrecionalidad gubernamental para su aplicación o encargados al poder centralizado para ser concretados (Gargarella, 2014). En Perú, cuando los ciudadanos trataron de consultar en un referéndum sobre el tercer período gubernamental de Fujimori, el gobierno "lo impidió mediante burdas maniobras legales" (Blancas Bustamante, 2004: 194). En Venezuela, dejó sin efecto el trámite para un referéndum revocatorio contra Maduro. Adicionalmente, muchas disposiciones de la democracia participativa se aplican exclusivamente en los ámbitos locales.

Una mención especial corresponde al reconocimiento de derechos colectivos, álgido campo de debate y tensión por la contraposición de visiones liberales, comunitaristas o multiculturales, de

las cuales podrían desprenderse políticas públicas diferentes para la ciudadanía, el Estado, los individuos o los grupos. Entre los derechos colectivos destacan los acordados a los pueblos indígenas.

Sin duda falta una perspectiva temporal lo suficientemente amplia como para sacar conclusiones definitivas sobre estas experiencias constituyentes, tanto más que varias de ellas no han pasado aún por la prueba de la alternancia. La oposición en muchos países no necesariamente identifica a la Constitución como un problema, al menos no como uno prioritario o grave, y podría gobernar con ese marco, descontando ajustes menores, pero de impacto, como la supresión de la reelección indefinida.

Sin embargo, resulta claro que el éxito político y electoral de la Asamblea Constituyente reflejó un substrato de problemas confrontados por grandes sectores de la población y abordados con resultados insuficientes, y que al mismo tiempo se han convertido en causa de nuevas dificultades, tensiones y polarizaciones.



## VIII. La progresiva y difícil extensión de la justicia electoral en América Latina en el vértice de la política y la justicia

---

### Introducción

La justicia es la cara menos conocida de los procesos electorales. Tiene una diferencia de naturaleza con la administración técnica, logística y administrativa, el rostro conocido. Mientras ésta supone una cadena de acciones indispensables, vinculadas lógicamente y cronológicamente, es posible imaginar un proceso en el cual jamás se active la dimensión jurisdiccional porque ningún actor político o ningún ciudadano presentan un recurso, dando por satisfactorias, bien ejecutadas y justas todas las etapas (o, en una figura contraria, porque desconfían por completo del juez). El principio general de la intervención a demanda de parte se deroga solo en casos acotados y expresamente señalados en las normas, para autorizar a un tribunal de justicia electoral a intervenir preventivamente o de oficio.

Históricamente, en América Latina la atención y la preocupación de los partidos, los candidatos, los ciudadanos, los medios, la comunidad internacional se dirigieron a asegurar que la campaña transcurriese sin demasiados inconvenientes y concluyera en una correcta jornada electoral: los ciudadanos sufragasen en libertad, los votos se contasen limpiamente y el organismo electoral sumase el conjunto de forma escrupulosa. Una demanda elemental que estuvo lejos de ser satisfecha durante los siglos XIX y XX. Su cumplimiento parecía ser suficiente para dar el visto bueno a la elección y ese escenario apenas sí contemplaba instancias para resolver conflictos electorales.

Entonces, si bien cada legislación nacional contaba con un sistema rudimentario de justicia electoral, el nacimiento o, al menos su desarrollo, se produjo con el retorno a la democracia, desde fines

de los setenta del siglo XX. Aún más, su consolidación corresponde a una fase más tardía, cuando los actores políticos, la sociedad civil, los medios y los círculos intelectuales reflexionaron sobre las reformas constitucionales y legales para afianzar las elecciones, la democracia y el Estado de derecho (Carpizo, 2009: 14-25). Recién se decidieron el lugar donde se aplicaría la justicia electoral, los procedimientos para llegar a ella, los mecanismos y los plazos para pronunciar resoluciones, las instancias de apelación, los asuntos sobre los cuales se pronunciaría y las características de los jueces electorales. Esas definiciones marcaron el verdadero nacimiento del derecho electoral en América Latina (Galván, 2006).

En líneas generales, la justicia electoral se ocupa de “garantizar que cada acto, procedimiento o resultado electoral se ajuste al derecho y proteger o restaurar el goce de los derechos electorales habilitado a toda persona que considera que alguno de sus derechos electorales ha sido violado para presentar una impugnación, ser oída y que tal impugnación sea resuelta” (Orozco, 2013: 9). En suma, protege los derechos que caracterizan la democracia: a votar, postular a un cargo de elección popular, asociarse con fines electorales, expresarse sobre asuntos públicos en el marco de un Estado de derecho (Dahl, 1998).

Hasta fines del siglo XX la justicia electoral en América Latina se ocupó casi exclusivamente de actos relacionados con la elección, fuesen previos (inscripción de candidaturas, debido registro en el padrón electoral, etc.); en la jornada electoral (atención de demandas sobre la administración de las mesas, el escrutinio al final de la jornada, etc.); o inmediatamente posteriores (impugnaciones contra el cómputo, etc.).

El pico de notoriedad del trabajo continúa en la temporada electoral. Sin embargo, ahora la labor jurisdiccional tiende a ser permanente, en consonancia con la extensión de las responsabilidades, competencias y facultades de los organismos electorales y la regulación más precisa de los derechos y obligaciones de los partidos. Dirime cuestiones relacionadas con la vida interna de las organizaciones, la selección de los dirigentes y candidatos, las precampañas y las campañas, la protección de derechos electorales y políticos, la

sanción del acoso político por razón de género, el financiamiento político, la intervención proselitista de las autoridades o el manejo (políticamente orientado) de los programas sociales, etc.

El capítulo estudia la evolución de la justicia electoral en América Latina desde el retorno a la democracia. Analiza su extensión desde el núcleo duro, entendido como las atribuciones frecuentes de estos órganos jurisdiccionales, a competencias para resolver controversias que son electorales en un sentido amplio pues se asocian con el funcionamiento de los partidos y el ejercicio de derechos ciudadanos. La segunda sección presenta su posicionamiento en el entramado institucional. La tercera se concentra en el perfil de los jueces electorales, los requisitos y las prohibiciones para desempeñar esa magistratura, con un énfasis en la vinculación con la política y los partidos. La conclusión plantea consideraciones alrededor del debate sobre la "judicialización de la política". El abordaje es de sociología política, antes que estrictamente jurídico, en el sentido que privilegia el estudio de la justicia electoral en el sistema político y democrático más que la revisión legal de las resoluciones.

## **I. Del núcleo duro a la extensión de la justicia electoral en América Latina**

Desde el nacimiento de las Repúblicas y hasta entrado el siglo XX, en la mayoría de los países, la justicia electoral existía, en el mejor de los casos, de manera nominal, inscrita como una función menor y poco usada del Poder Judicial o como una competencia del Poder Legislativo para validar la elección de sus propios miembros. Las elecciones constituían sólo uno de los mecanismos y no siempre el más concurrido, para asumir la Presidencia, y aun cuando se celebrasen, ellas no siempre significaban libertad de elección o respeto de la voluntad popular. Ante la inconformidad con el resultado, justificada o no, el derrotado empuñaba las armas para reivindicar el poder supuestamente arrebatado más que el memorial ante el juez<sup>35</sup>.

35 Para un vínculo entre elecciones no competitivas y violencia, ver Capítulo Elecciones y violencia, sección I.

Cuando la jornada concluía correctamente, la validación del resultado –una función básica de la justicia electoral– era habitualmente el pronunciamiento congresal sobre la elección de cada uno de los parlamentarios. El procedimiento no se encontraba exento de arbitrariedades contra congresistas de los partidos opositores o minoritarios, ya sea de manera burda, o con la preservación de ciertas formalidades, como en los colegios electorales de las Cámaras en México entre 1946 y 1977.

A lo largo del siglo XX, América Latina construyó una arquitectura singular para organizar y juzgar las elecciones, alejándose del modelo europeo en el cual, habitualmente, una dependencia técnica del Poder Ejecutivo las administra y los tribunales ordinarios –o constitucionales después de la II Guerra Mundial– resuelven las disputas. En efecto, confirieron estas responsabilidades a instituciones especializadas, a menudo independientes de los tres Poderes clásicos, con autonomía constitucional, funcional, a veces presupuestaria (Orozco, 1996: 18). En el despuntar de la transición a la democracia, solo Chile y Argentina organizaban las elecciones desde una instancia en el Ejecutivo, revelando la impronta institucional europea (incluso la dictadura de Augusto Pinochet en Chile mantuvo abierto el Servicio Electoral, aunque sin labores). De manera embrionaria, las entidades electorales recibían la función jurisdiccional.

Sus primeras competencias pueden considerarse, con una dosis de discrecionalidad, como las básicas, es decir los atributos frecuentes, casi inherentes al juez electoral. Sobre ellas, en el ingreso del siglo XXI, se añadieron competencias a un ritmo acelerado.

### ***El núcleo de la justicia electoral***

Los componentes básicos de la justicia electoral pueden ser estudiados en la fase previa a la elección, en la jornada electoral y en la etapa posterior.

Antes de los comicios, una tarea fundamental consiste en otorgar y cancelar la personalidad jurídica de los partidos, en otros términos, definir los actores habilitados para desarrollar vida política

legal. La legislación latinoamericana fija dos criterios de reconocimiento: el formal y sencillo, la documentación con el directorio de la organización, sus principios, estatutos, etc. El crucial establece el mínimo de adhesiones necesarias, demostradas con firmas, corrientemente un porcentaje de los votos emitidos en la última elección o de los inscritos en el padrón de la circunscripción correspondiente (la tendencia es al endurecimiento, ya sea por la elevación del umbral, que puede llegar hasta 4% del censo, como en Ecuador o Panamá, o adicionar un criterio de distribución territorial de firmas, como en México o Bolivia). La verificación de los requisitos y el otorgamiento de la personalidad jurídica corresponde al organismo electoral técnico y administrativo, pero cualquier disputa, sobre todo en caso de denegación, se zanja en la justicia electoral.

Asimismo, esta instancia resuelve las controversias sobre las inscripciones en el padrón electoral. Esta función se ejerce cada vez más de manera excepcional pues hoy los registros están concebidos para extender las facilidades para la inscripción o la reinscripción, o para subsanar y corregir errores sin muchas barreras.

En la proximidad de la jornada electoral una labor relevante y crítica concierne la inscripción de las candidaturas. La aceptación o el rechazo pueden determinar el resultado de la elección y la configuración del poder. En el nivel presidencial, en México, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) desestimó en 2006 la candidatura independiente de Jorge Castañeda, porque la figura no se encontraba contemplada en la legislación; en cambio, en 2018, con votación dividida, dio curso a la postulación de Jaime Rodríguez, cuya recolección de firmas de habilitación había observado el Instituto Nacional Electoral (INE). En Guatemala, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) rechazó en 2011 la candidatura de Sandra Torres por considerarla incompatible por su vínculo matrimonial con el presidente Álvaro Colom. En 2019, decisiones jurisdiccionales excluyeron a dos de las favoritas de la competencia, Thelma Aldana y Zury Ríos. En 2016 el Jurado Nacional de Elecciones de Perú (JNE) retiró dos candidaturas con opciones interesantes por distintos incumplimientos e infracciones legales. Su decisión provocó una avalancha de impugnaciones contra todas las otras candidaturas al punto que

“la incertidumbre no solo se centró en quién ganaría si no también en torno quiénes competirían” (Tuesta, 2017). En uno de los casos con mayor repercusión continental, en 2018 la justicia electoral brasileña estatuyó negativamente sobre la postulación del favorito en las encuestas, el expresidente Lula da Silva, condenado en doble instancia por un caso de corrupción. A contramano de esos ejemplos, pero igualmente con ecos polémicos, en Bolivia, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) habilitó la candidatura del presidente Evo Morales en 2019, privilegiando una sentencia del Tribunal Constitucional sobre el referéndum que había vetado esa reelección, incrementando significativamente la tensión sobre los comicios.

En los casos extremos y cuando estas decisiones responden sobre todo a criterios partidistas, ellas definen la naturaleza democrática del régimen. Las decisiones del Consejo Supremo Electoral (CSE) y del Poder Judicial en Nicaragua en 2016 impidieron que el principal partido de oposición compitiera con sus figuras contra Daniel Ortega, presidente en ejercicio, y lo hiciera con líderes complacientes con el oficialismo. Prolongaron resoluciones cuestionables adoptadas en ese sentido en 2011, aunque no de tal magnitud (Misión de observación de la Unión Europea, 2012: 14). En 2017 el Consejo Nacional Electoral (CNE) de Venezuela ordenó la reinscripción de todos los partidos, en plazos breves y con condiciones tan rígidas que desestabilizaron y diezmaron a la oposición. Fue uno de los ingredientes para que esa corriente optara mayoritariamente por abstenerse de concurrir a la presidencial de 2018.

Lejos de la notoriedad mediática y las repercusiones internacionales de las sentencias sobre los candidatos presidenciales, la justicia electoral determina la procedencia de candidaturas a gobernadores, legisladores, alcaldes, concejales, procediendo a inhabilitaciones o, por el contrario, dando luz verde a candidatos impugnados.

Concluida la votación, la justicia electoral tiene la responsabilidad de validar el cómputo y definir la titularidad del poder. En caso de una impugnación, puede desestimarla, considerando que carece de fundamento suficiente como sucedió en la presidencial de México en 2012 (López, 2014); El Salvador en 2014 (Tribunal Supremo

Electoral, 2014: 153-156); Honduras en 2013 y 2017. Se trata del posicionamiento más común ante los reclamos de los derrotados.

Empero, puede aceptarla y ordenar una revisión parcial de las actas, como en México en 2006. Al final, el TEPJF proclamó presidente a Felipe Calderón en una sentencia importante, no sólo por resolver una de las elecciones latinoamericanas controvertidas del siglo XXI, sino porque incluyó en los antecedentes un proceso de revisión de mesas, la anulación de más de 700 (menos del 1% de las casillas electorales), la valoración de aspectos cualitativos de la campaña y del comportamiento del órgano administrativo, y la precisión de la jurisprudencia de la nulidad de las elecciones, un terreno en el cual el mismo TEPJF se había adentrado 2006 (Orozco, 2008: 91-126).

Puede anular una votación, en una gradación que va desde una mesa hasta un distrito, e incluso todo el proceso. Dejando de lado los casos en los cuales los errores o la manipulación manifiesta de los datos obliga a excluir el cómputo de una mesa, la anulación puede ser la consecuencia de desequilibrios indebidos durante la campaña o la coacción contra los ciudadanos en la jornada electoral. En 2011 el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) de Costa Rica anuló una mesa en la provincia de Limón, por la concurrencia de una "manipulación grave y generalizada de la voluntad de los votantes, de forma tal que la emisión del sufragio no (fue) una expresión libre de aquella" (sentencia 569-E4-2011). En 2012 el Tribunal Electoral (TE) de Panamá anuló la elección de representantes del corregimiento Bebedero, por el uso de recursos públicos a favor del oficialismo, aclarando, igualmente, que consideraba la "magnitud de los recursos usados ilegítimamente".

Excluir del cómputo general unas mesas puede incidir marginalmente en el sentido general del voto. Sin embargo, la decisión podría pasar de anular mesas a anular todo el proceso, en una circunscripción grande como un municipio, una gobernación, incluso el país. Coloca al árbitro en una postura compleja pues la anulación es la medida extrema y requiere, en teoría, la presencia de hechos de suma gravedad y, de alguna manera, irreparable.

Además de valorar las pruebas, las autoridades electorales deben ponderar riesgos políticos e institucionales contrapuestos. Si anula una elección por causales previstas en la ley, pero de discutible impacto en el juego de los actores o el comportamiento del electorado, probablemente actúa con un formalismo quisquilloso o con frivolidad, y somete a una colectividad al gravoso costo —en todos los sentidos del término— de repetir un proceso por razones endebles e ignora la voluntad legítima de una parte significativa de la ciudadanía. Si, por el contrario, convalida una elección con factores graves que distorsionaron su esencia, además de cometer una injusticia, tolera prácticas que distorsionan las bases de la elección y alienta conductas que envilecen la democracia. Surge una inevitable tensión entre reglas y principios (Sandoval, 2013).

Por ello, algunas legislaciones cierran esa perspectiva: la boliviana permite anular mesas, con la correspondiente repetición de la votación dos semanas más tarde (una figura atípica), pero excluye explícitamente la anulación de la elección como tal. En México, la Constitución prohibió anular una elección salvo por causales explícitamente señaladas.

Tal vez por las razones expuestas, ninguna presidencial corrió esa suerte en sede jurisdiccional. Las excepciones corresponden a experiencias fraudulentas o sospechadas de grave irregularidades, a menudo bajo regímenes autoritarios cuando, contra la previsión de los gobernantes, la oposición se alzó con el triunfo o desbordó por mucho las expectativas. El fraude en la boliviana de 1978 descarriló la transición democrática, y su anulación fue pedida por el mismo ganador oficial, el general Juan Pereda, antes de derrocar a su mentor Hugo Banzer (Dunkerley, 1987: 206-209). La panameña de 1989, perdida por el oficialista Carlos Duque y preámbulo de la invasión norteamericana, fue anulada bajo el pretexto de la “acción obstruccionista de muchos extranjeros llamados por fuerzas políticas nacionales o foráneas sin gozar de una invitación del Tribunal Electoral” (Valdés, 2006: 318). La peruana de 1990, cuyas trampas fueron descubiertas por la misión de observación de la OEA, tuvo una validez precaria: a los meses de su polémica victoria, Alberto Fujimori anunció la convocatoria a una nueva presidencial, huyó y renunció. En Haití, tras la primera vuelta de 2015, nunca se llegó

a organizar la segunda; debió asumir un presidente de manera interina y finalmente todo el proceso electoral fue anulado para ser reprogramado para fines de 2016. En 2019, la presidencial boliviana fue dejada sin valor legal por la Asamblea Legislativa, al mismo tiempo que se convocó a una elección y se recompuso el órgano electoral, como una manera de encaminar una salida institucional a la crisis que provocó la renuncia de Evo Morales ante una extensa protesta que desconoció su tercera reelección.

En cambio, en el plano subnacional, existen varios casos en los cuales la autoridad electoral anuló todo lo obrado y dispuso una nueva convocatoria. México es el país con más casos de esta medida y, sin duda, el que más ha reflexionado sobre los alcances jurídicos y políticos de esta decisión extrema (Cárdenas, 2018). El TEPJF anuló los comicios de gobernador en Tabasco (2000) bajo la figura de una causal abstracta de nulidad (Nieto, 2005: 187-191). Procedió de igual manera en la gubernatura de Colima en dos oportunidades, en 2003 y 2015, por la intervención indebida de funcionarios estatales. Asimismo, anuló la elección de dos de diputados federales y decenas de comicios municipales, incluidos los de Monterrey (2018), por violaciones graves a los principios constitucionales.

### **Cuando las sumas no cuadran: el descuadre de la transición democrática boliviana**

En 1978, el gobierno militar de Hugo Banzer organizó la elección de la apertura democrática. Convencido de su popularidad, promovió la candidatura de su delfín, el general Juan Pereda y aguardó confiado el desenlace. Para sorpresa del régimen, la oposición tomó la delantera. Ante el imprevisto, los militares improvisaron votos para la fórmula oficialista, con tanto entusiasmo que, al final, para que Pereda fuera el ganador con mayoría absoluta, hubo que resignarse a una participación de 103%... (Mesa, 2015: 191).

Las sumas que no cuadraron tuvieron un alto costo, sumieron a Bolivia en los cuatro años de mayor inestabilidad de su historia, con un estire y afloje entre militares y civiles que costó la vida a centenares de personas.

## ***La extensión de la justicia electoral***

La legislación latinoamericana extiende de manera sostenida el campo de la justicia electoral y le incorpora áreas que, en la transición democrática, se encontraban al margen de ella –a veces, de cualquier rama de justicia porque no se consideraba que fuesen objeto judicial–. Su inclusión responde al objetivo de mejorar la calidad de los procesos electorales y profundizar la democracia, con un énfasis en la equidad de la competencia, la diversificación de la representación, la primacía de la legalidad (CAPEL, 2012), ejes clave de las reformas políticas en el siglo XXI<sup>36</sup>.

En efecto, entre períodos electorales, los tribunales reciben competencias cada vez más extendidas para velar por la adecuación de la vida interna de los partidos a valores democráticos y al respeto de la legalidad interna (los estatutos) y general (la ley). La intervención, cada vez más frecuente, detallada e incisiva, puede incluso definir la titularidad de la organización. Ocurre una vez que se agotan los procedimientos internos, si bien algunos organismos, en una visión garantista, actúan antes, como el TSE de Costa Rica gracias al recurso de amparo electoral (Sobrado, 2006: 137-141), o con criterios que exceden la letra de los estatutos, como el TEPJF que acepta la impugnación de un ciudadano con interés jurídico contra el registro de candidatos si su elección no respetó los procedimientos internos (Nieto, 2005: 192-194). Abarca áreas tan distintas como la elección de autoridades partidarias; de candidatos en convenciones o en primarias (organizadas o no por la autoridad electoral) y las campañas en esa fase; reclamos de la militancia contra actos de la dirigencia; los requisitos para el cambio de la normativa interna; el respeto de las cuotas de género o de edad, etc. (Jurado Nacional de Elecciones, Organización de los Estados Americanos, 2014).

En Uruguay, desde la reforma constitucional de 1997 la Corte Electoral (CE) prepara las primarias simultáneas y obligatorias para la selección de los candidatos que son a la vez elecciones internas

---

36 Para un estudio en detalle, ver el Capítulo Orientaciones, dilemas y desafíos de las reformas electorales en América Latina.

de los órganos deliberativos nacionales y departamentales de los partidos. Si bien ese modelo gana terreno, aún es más común que el partido organice la primaria y el órgano electoral conozca las impugnaciones. Así el Tribunal Contencioso Electoral de Ecuador (TCE) anuló en 2012 la elección de asambleístas del sur de Pichincha del Partido Sociedad Patriótica 21 de enero, a partir de la etapa de la calificación de candidaturas por la violación de los “derechos fundamentales de participación política” de militantes expulsados sin el debido proceso. Ese mismo año, en República Dominicana, el Tribunal Superior Electoral (TSE) anuló una convención partidaria por contravenciones al estatuto (Tribunal Superior Electoral, 2014: 313-322) y en 2014 aceptó la queja de líderes del Partido Revolucionario Dominicano (PRD) contra la dirección del partido, obligándola a entregar el padrón de militantes, acreditar delegados por cada candidato en las elecciones internas uninominales, suspender las elecciones en varios municipios, etc. En 2002 la CNE de Bolivia asignó la conducción de Conciencia de Patria (CONDEPA) a una de las tres fracciones que la disputaban, al cabo de una prolongada batalla jurídica y política (Corte Nacional Electoral, 2002: 31-38). En 2016, el TSE hondureño retiró la conducción del Partido Anti Corrupción (PAC) a su fundador y jefe Salvador Nasralla y lo transfirió a líderes con mínima visibilidad.

En América Latina se dibuja un consenso de que, siendo los partidos entidades de derecho público, beneficiarios de recursos estatales y actores insustituibles de la democracia, es legítimo que el Estado regule y revise su actuación. Se añade la concepción que el recurso de los militantes ante la justicia electoral evita o atenúa la arbitrariedad en los partidos, en particular de los detentores del poder; en otras palabras, acota el control de un reducido y cerrado círculo, es decir la tendencia oligárquica, identificada desde las primeras investigaciones sobre los partidos (cf. Michels, 1979; Duverger, 1992). La sola presencia de jueces electorales incentivaría una cultura de la legalidad en la toma de decisiones, ante la posibilidad de que intervengan como una instancia neutral en caso de controversias, con la suficiente autoridad para imponer las decisiones.

Estos principios aceptados despiertan, a la vez, cierta incomodidad en los actores políticos. A unos, porque un árbitro intervenga *tanto* en los asuntos internos; a otros, por no saber cómo conciliar esas ventajas con la fijación de límites precisos que conserven un espacio de autonomía partidaria.

Otro campo cada vez más relevante y espinoso de pronunciamiento de la justicia se relaciona con las campañas electorales y el papel de los medios de comunicación (un asunto conceptualmente distinto, a pesar de las vinculaciones prácticas, a través del financiamiento de la política). A pesar de la importancia creciente de las redes sociales, la política transcurre todavía de manera importante por los medios, difusores de noticias, formadores de opinión, agentes de socialización, espacios de libertad de expresión y porque los partidos (aún) gastan la mayoría de sus recursos en la televisión (Sartori, 1999). A la vez, los medios son poderes fácticos, en especial en los países donde uno o dos grupos poseen posiciones dominantes en el mercado, con relaciones complejas con el poder político.

En ese amplio terreno, los tribunales de justicia electoral zanja, entre otros asuntos, el inicio anticipado de campaña; el contenido de la propaganda si un partido se considera afectado; la participación de las autoridades y de las instituciones, en particular ejecutivas, en las campañas; la definición de los alcances de la propaganda gubernamental; los límites de difusión de las encuestas de preferencia electoral; el papel de actores no partidarios (empresariales, eclesíásticos y otros), la regulación de los debates presidenciales, etc.

Los nudos de conflicto se presentan con los casos que aterrizan en zonas grises, de derechos contrapuestos, como el de la libertad de expresión, al honor o la intimidad, el de la ciudadanía a conocer información clave sobre las figuras públicas. En la presidencial de 2014 en El Salvador el TSE multó a los partidos (con cifras bajas) por publicidad que dañaba el honor, usaba imágenes no autorizadas o símbolos patrios, y suscitó la polémica al retirar la propaganda que aludía al régimen político de Venezuela, acto que la Alianza Renovadora Nacional (ARENA) interpretó como censura.

Otro desencuentro se produce entre la extensión de las competencias de acción de los tribunales electorales y un arsenal de sanciones de escasa potencia para disuadir las infracciones. El resultado puede desacreditar al árbitro. El Tribunal Supremo Electoral (TSE) de Guatemala impuso 126 sanciones por campaña anticipada en el período 2008-2011 y más de 100 en 2013 ¡por actividades anticipadas para los comicios de 2015! Multó en 96 casos, para un magro total de 12.000 dólares, e incluso los partidos apelaron los fallos... En la otra punta, la sanción más famosa del mundo por su cuantía de decenas millones de dólares, se aplicó tras la presidencial de 2000 en México, contra el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y el Partido Acción Nacional (PAN) en los casos conocidos como Pemexgate y Amigos de Fox (Córdova; Muruyama, 2008).

En una primera etapa, la sanción común incorporada en la legislación fue pecuniaria, pero su eficacia fue discutida, ya sea porque los montos eran bajos o porque disuadían poco a las organizaciones con más fondos. Progresivamente, las legislaciones incluyen castigos más políticos, como la anulación de la elección, la pérdida de mandato hasta la cancelación de la personalidad jurídica de los partidos (Ferreira, 2017: 422). Ese cambio de óptica eleva el costo institucional del fallo para los tribunales.

El financiamiento de la política representa otro campo reciente, delicado y con dificultades prácticas para la obtención de información fidedigna y completa frente a cuentas partidarias opacas, escurtidas o insuficientes, aun sin mencionar la presencia de recursos del crimen organizado. Los jueces electorales deben pronunciarse sobre rebases de topes de gasto en precampañas y campañas, indebidas rendiciones de cuenta, mal manejo de la subvención pública, el desvío de fondos estatales para el apoyo a las candidaturas del oficialismo, el ingreso de recursos a las campañas manejados por instancias extra-partidarias, etc.

En 2011, en México, el TEPJF redujo significativamente los montos máximos para la precampaña y la campaña de presidente, senador y diputado, revocando el cálculo del Instituto Federal Electoral (IFE) por juzgarlo no ajustado a la reforma electoral. La CNE de Bolivia

no validó numerosos descargos sobre el uso de los fondos públicos asignados para campañas o funcionamiento ordinario, exigiendo su devolución al erario (Romero Ballivián, 2011: 52-53). En 2014, el TSE de El Salvador multó al presidente Mauricio Funes por emitir publicidad de su gestión durante la campaña y ordenó retirarla.

Alrededor de la jornada electoral, también se extiende el rol del juez, en consonancia con la evolución de los requisitos para que los partidos cumplan con la equidad de género o los procedimientos democráticos para seleccionar aspirantes. El registro de candidaturas, meollo de las responsabilidades de los jueces electorales, adquiere nuevos ribetes.

Destaca la verificación del cumplimiento de la cuota o la paridad de género para elevar la presencia femenina en las instancias de decisión, al punto que el porcentaje de parlamentarias en América Latina crece ininterrumpidamente, quedando solo por detrás del de Escandinavia a nivel mundial. En varios países, la justicia electoral tiene la potestad de denegar la inscripción de una lista que incumple la cuota, dando habitualmente un plazo de subsanación. En una función aún más relevante, los tribunales precisan los contornos de la norma. Los resultados son contrastados. A veces, aminoran la cuota, como el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) de Perú que excluyó del cálculo al candidato a alcalde, o el TSE de Honduras que en 2017 restringió los alcances de la alternancia en las listas parlamentarias. En otras oportunidades, y suele ser la tendencia, emiten interpretaciones que apuntalan la equidad de género y limitan las maniobras restrictivas de los partidos, como el TSE de Costa Rica (Bou, 2012: 33-46; Zamora, 2008: 420-433).

De igual importancia es la verificación del cumplimiento de las reglas fijadas por las mismas organizaciones para escoger sus candidatos. En la presidencial de 2016 el JNE retiró la postulación presidencial de Julio Guzmán por no ceñirse a los preceptos del estatuto del partido Todos por el Perú.

El papel de los tribunales también se extiende con las figuras de la democracia directa, como los referendos o las revocatorias de

mandato, en un camino escarpado. A diferencia de las elecciones de autoridades, existen pocos precedentes y las controversias requieren interpretaciones novedosas. Si la aplicación de la justicia electoral es de por sí compleja, sometida a presiones de los actores y sus grupos de influencia, con reglas cambiantes y no siempre dotada de jurisprudencia, las complicaciones se agravan cuando los marcos jurídicos son limitados, inadecuados o inexistentes.

En 2007 el TSE costarricense pagó un costo de imagen con el referéndum sobre el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (Raventós, 2008: 13-29). Al día siguiente de autorizar la recolección de firmas para la consulta, el gobierno la convocó. Las reglas diseñadas para contiendas entre partidos sirvieron poco pues faltaban regulaciones sobre el financiamiento, la intervención de autoridades, la composición de las mesas de votación, etc. Otros tribunales debieron pronunciarse si ciertos temas encajan dentro de las materias autorizadas por la Constitución, como le sucedió al JNE con el referéndum para devolver aportes del Fondo Nacional de Vivienda de Perú en 2010.

Proclamados los resultados y entregadas las credenciales, la justicia electoral decide sobre la permanencia de un representante en el cargo en los casos de naturaleza política: por ejemplo, si se aleja de la organización por la cual fue elegido (una figura distinta a la destitución decidida por una instancia política, como el Congreso o de un juicio por corrupción, que corresponde a otra instancia judicial). En Nicaragua, el CSE separó del cargo de diputado a Agustín Jarquín, que abandonó la bancada sandinista, considerando que la elección es partidaria y no individual (2013). La línea es delgada entre la sanción del transfuguismo y el respeto de la libertad de conciencia, razón por la cual, a veces, la norma incorpora especificaciones adicionales. En Bolivia, la pérdida del mandato requiere que el elegido hubiera obtenido un beneficio personal. En 2004 la CNE despojó del mandato a concejales de la ciudad de El Alto del Movimiento de la Izquierda Revolucionario (MIR) incorporados como dirigentes del recientemente fundado partido Plan Progreso (PP).

Si corrientemente los delitos electorales son encargados a los tribunales ordinarios para que deduzcan responsabilidades, en Panamá, la reforma de 2002 afinó la jurisdicción penal electoral en el TE. Para garantizar la doble instancia de juicio y, no únicamente un recurso de reconsideración, se crearon tres juzgados regionales. En caso de apelaciones, la sala plena del TE emite la sentencia final (Pinilla, 2013: 590).

### **El inesperado castigo de los delitos electorales en Haití**

Todas las naciones estipulan delitos electorales en sus legislaciones con su correspondiente lote de sanciones. Las habituales incluyen multas, privación de derechos políticos, incluso cárcel, o combinaciones entre estas fórmulas.

Haití se singulariza en el hemisferio occidental porque contempla modalidades adicionales. El proyecto de ley electoral presentado por el gobierno en 2018 previó que las inscripciones fraudulentas, el uso de armas cerca de los recintos electorales o el robo de urnas mantuvieran el insospechado e inusual castigo de... ¡trabajos forzados!

## **II. El posicionamiento institucional y la arquitectura de la justicia electoral**

### ***Tipología***

El posicionamiento de la justicia electoral en un sistema político se define de acuerdo con la instancia que se ocupa de un punto específico y medular: determinar la validez de los resultados legislativos. Emergen tres modelos básicos (Orozco, 2012: 115-119; Orozco, 2013).

El primero, casi desaparecido, al menos en su modalidad pura, reserva la validación al mismo Parlamento, convertido en juez de sus propios futuros integrantes, con el riesgo de leer cualquier controversia jurídica a la luz de las correlaciones de fuerza e intereses partidistas, como experimentaron varios países latinoamericanos en el siglo XIX y XX. Por ejemplo, en Chile se lo abandonó tanto

para asegurar imparcialidad como para descongestionar al Congreso de la tarea de aprobar la elección de sus propios integrantes, muy demandante de tiempo (Hasbun, 2016: 3-9). Estados Unidos, Italia, Bélgica que aún lo conservan, le colocan filtros judiciales adicionales para prevenir la discrecionalidad. En Argentina, único país de América Latina que mantiene el mecanismo es fuente de esporádicos choques entre el Congreso y la Cámara Nacional Electoral (Dalla Via, 2016: 92-95).

El segundo esquema encarga la resolución de la controversia a un órgano jurisdiccional, con cuatro variantes. En la primera, la función recae en un tribunal ordinario del Poder Judicial, entendiendo por "ordinario" la ausencia de especialización pues, a menudo, la tarea corresponde a la cabeza de ese Poder (Commonwealth, Europa del Este, Extremo Oriente). En la segunda, el Tribunal Constitucional ejerce la responsabilidad (Francia, Alemania, Europa ibérica). En la tercera, poco habitual, un tribunal administrativo se encarga (Finlandia, Letonia); en América solo existe en Colombia (Yépes, 2017: 523-558). En ese país, en una estructura compleja y dando continuidad a las instituciones preexistentes (Manrique, 2005: 37-40), la Constitución de 1991 asignó a la justicia administrativa, ejercida por el Consejo de Estado, la facultad para atender las impugnaciones contra el Consejo Nacional Electoral (CNE) y la Registraduría Nacional del Registro Civil. Por último, la labor es cumplida por un tribunal electoral especializado, sin tareas electorales administrativas, dependiente del Poder Judicial o autónomo (lo que implica la existencia de dos instituciones electorales). Esta figura, común en América Latina, comenzó con el Tribunal Calificador de Elecciones (TRICEL), creado por la Constitución chilena de 1925. Esa figura existe en México, Perú, Ecuador, República Dominicana y Honduras.

El tercer modelo, con una impronta latinoamericana, es el órgano electoral que acumula funciones administrativas y jurisdiccionales, pudiendo ser tribunal de última instancia. Empezó en Uruguay, con la fundación en 1924 de la CE. Alcanzó un estatus dominante en la transición a la democracia y, aunque ha retrocedido, permanece como el más común, conservado por Bolivia, Brasil, Paraguay y la mayoría de los países de América Central.

## ***Estructura nacional y niveles locales de la jurisdicción electoral***

Todos los países latinoamericanos poseen un organismo jurisdiccional electoral nacional con fuertes atribuciones, en tanto que la importancia del nivel local en la arquitectura institucional es variable.

En Ecuador, Perú o América Central, el único organismo electoral regular en el tiempo es el nacional. Los órganos locales se constituyen, en el mejor de los casos, únicamente en época electoral, de manera precaria, con escasos funcionarios, poco especializados y recursos limitados. En Honduras se conformaban los Tribunales Departamentales y Municipales para cumplir la letra de la ley, pero desprovistos de función efectiva, tanto más que los progresos en las comunicaciones permiten, en países de talla relativamente pequeña, la rápida centralización de las actas. En Perú, en cada proceso se decide cuántos Jurados Electorales Especiales (JEE) se instalarán para que atienden como primera instancia. Tienen la particularidad de incorporar en la terna de jueces a un ciudadano sorteado en el padrón electoral. En la presidencial de 2016 trabajaron de manera dispersa, emitieron resoluciones contradictorias y aumentaron la confusión en el delicado tema de la inhabilitación de candidaturas, razón por la cual el JNE planteó su sustitución por órganos permanentes, especializados y dotados de más competencias (Jurado Nacional de Elecciones, 2017: 290-299).

En otros países, la función jurisdiccional alcanza una mediana importancia. Supone, como mínimo, organismos regionales permanentes, con personal, infraestructura, y atribuciones que exceden la etapa electoral. Los nueve Tribunales Departamentales Electorales de Bolivia, uno por departamento, organizan el proceso electoral hasta la proclamación del cómputo departamental, administran justicia en primera instancia, otorgan el reconocimiento a agrupaciones ciudadanas y, durante varios años, se ocuparon del Registro Civil. En Paraguay, diez tribunales dirigen y fiscalizan las elecciones en su jurisdicción. Esta figura es más común en los organismos unificados que en los exclusivamente jurisdiccionales.

En países como México, la fortaleza del nivel local proviene del federalismo y de la reproducción de la configuración nacional en escala pequeña (Astudillo; Córdova, 2010). En los estados se conformaron organismos administrativos –que desde 2014 perdieron parte de su independencia y establecieron vínculos estrechos con el INE– y tribunales electorales que se pronuncian jurisdiccionalmente en los procesos de su territorio según las Constituciones estatales. Los fallos pueden ser apelados ante las salas regionales del TEPJF y, eventualmente, escalan hasta la TEPJF (Astudillo, 2018: 220-225). Si bien los tribunales se adecúan a las reglas de cada estado, la reforma constitucional de 2014 fijó pautas comunes, en especial que no deben estar adscritos a los poderes judiciales estatales, lo que apuntaló la especialización y la autonomía (García, 2015: 753).

### ***La evolución reciente de los organismos electorales en América Latina vinculada con la justicia electoral***

Desde el retorno a la democracia, los organismos electorales latinoamericanos han tenido al menos tres evoluciones decisivas para entender su papel en la justicia electoral<sup>37</sup>.

La primera es la profesionalización de instituciones conformadas para dar curso a las elecciones de la transición. Partieron de condiciones precarias, improvisadas, incluso con existencia temporal, como en Bolivia. Ahora, en el nivel nacional, todas son permanentes, pues en el regional varios organismos componen instancias locales exclusivamente para el tiempo electoral (entre otros, Guatemala, Honduras, El Salvador, Perú-JNE). Más allá de las diferencias de casos, los cuerpos directivos y los funcionarios se especializaron, acumularon experiencia y destrezas técnicas, y, en general, mostraron compromiso con los valores democráticos, asumiendo el sentido de su función.

La extensión de competencias, facultades y atribuciones marca la segunda línea. Se explica, en parte, por la profesionalización señalada y la fortaleza técnica demostradas desde fines del siglo XX.

<sup>37</sup> Para perspectivas complementarias, Capítulo Orientaciones, dilemas y desafíos de las reformas electorales en América Latina, sección IV Los debates sobre la composición, el modelo y las atribuciones de los organismos electorales.

También influye la voluntad de regular un mayor campo de temas vinculados con la vida electoral y política: preparación de las primarias partidarias; definición jurídica de las disputas partidarias internas; monitoreo económico de las campañas, etc. Adicionalmente, a la razón primigenia, le suman tareas tan centrales para la vida social como la administración del Registro Civil (Bolivia, Costa Rica, Paraguay, entre otros) e incluso, adicionalmente, de los documentos de identidad (Panamá y Costa Rica. Mora Chinchilla, 2010: 28-30).

La tercera tendencia es la separación de los organismos electorales, uno encargado de las cuestiones técnicas, logísticas, administrativas de la elección, y otro jurisdiccional (si bien el esquema unificado permanece aún mayoritario). En la transición, el órgano administrativo cubría igualmente las labores jurisdiccionales, a menudo poco precisadas, o las disputas se trasladaban a los tribunales ordinarios, poco preparados para esos conflictos novedosos, peor aún, en los plazos perentorios del calendario electoral.

La extensión del modelo dividido tuvo razones conceptuales, prácticas y de difusión de modelo. Dos razones teóricas se esgrimen principalmente. Por un lado, evitar que el organismo electoral unificado sea "juez y parte" pues como prepara el proceso electoral, ante la impugnación de un acto, se juzgaría a sí mismo, lo que generaría un conflicto de intereses, independientemente de la calidad o la probidad de las autoridades. Por otro lado, prevenir que los asuntos se definan en una única instancia, vulnerando un principio básico del debido proceso. El principal contraargumento es que si la institución organiza primeras instancias en su seno (regionales o funcionales), conserva al pleno de magistrados como la definitiva, capaz de validar o anular las acciones sin ser "parte".

Se añadió un argumento práctico, vinculado con el relegamiento jurisdiccional en las instituciones unificadas por los apremiantes desafíos técnicos. En la transición, la prioridad de los flamantes o reconstituidos organismos fue asegurar una jornada electoral sin contratiempos y con garantías para la efectividad del sufragio, un reto crucial pues las elecciones debían asegurar la legitimidad del nuevo régimen y gobierno, y eventualmente romper con un legado

de comicios fraudulentos o corrompidos. La urgencia se centraba en definir los asientos electorales, preparar los padrones, elaborar y distribuir el material, capacitar o facilitar la capacitación de los miembros de mesa, garantizar el recuento de los votos y proclamar los resultados.

Ante el tamaño del desafío técnico, las cuestiones jurisdiccionales eran tratadas de manera expeditiva, tanto más que la ley electoral solía ser escueta y esquemática. A modo de ejemplo, en el período 1978-1980, la CNE de Bolivia inscribió casi 80 partidos sin más exigencia que presentar una documentación básica al punto que para diferenciarlos, recurría a números (Partido Socialista-1) o al apellido del dirigente: Movimiento Nacionalista Revolucionario-Alderete; Falange Socialista Boliviana-Moreira, etc. (Céspedes, 1982: 63-69).

A medida que el ejercicio técnico se afianzaba y la jornada electoral ingresaba en la rutina, las cuestiones jurisdiccionales cobraron relevancia, mientras las normas se tupían para abordar casos no contemplados y que provocaron malestar en el desarrollo de unos comicios (por ejemplo, asuntos vinculados con el financiamiento de las campañas, la selección de candidatos, el abuso de posición de actores poderosos, etc.). Los organismos electorales unificados asumen la justicia electoral como ámbitos novedosos o áreas de innovación, como le sucedió al TSE en la presidencial salvadoreña de 2014, cuando resolvió un centenar de procedimientos sancionatorios (Tribunal Supremo Electoral, 2014: 160).

Mientras que el domingo electoral no podía fracasar sin desatar una crisis política, la justicia electoral podía ser minimizada sin las mismas consecuencias –solo alcanzaba repercusiones de primer orden cuando definía el derecho de registro de un candidato–. El crecimiento de los asuntos jurisdiccionales impulsó a la creación de una instancia especializada y exclusiva de justicia electoral.

Entre los organismos unificados, Brasil ofrece un caso atípico. El Tribunal Superior Electoral (TSE) establecido en 1934 está en el Poder Judicial y sus integrantes provienen de esa instancia. A pesar

de la importancia asignada desde el inicio a las cuestiones jurisdiccionales, explicable por la composición del organismo, mostró audacia técnica, como ilustró la pionera introducción del voto electrónico en la región. El modelo inspiró el nacimiento del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) de Paraguay, integrado en el Poder Judicial, que, además, codirige el Registro Civil e Identificaciones.

Por último, jugó el efecto de difusión y de búsqueda de figuras novedosas. El esquema dividido existía desde la creación del TRI-CEL de Chile en 1925, pero se impulsó al finalizar el siglo XX, con un impacto desde México que separó las tareas entre el Instituto Federal de Elecciones (IFE) y el Tribunal Federal Electoral (TRIFE). La envergadura económica e institucional del modelo, la creación de un nuevo derecho procesal electoral, sus éxitos entre los últimos años del siglo XX y los primeros de la centuria siguiente sedujeron más allá de sus fronteras a políticos, autoridades electorales y analistas. El modelo funciona en Perú (1993), Venezuela (1999), Ecuador (2008), República Dominicana (2010), que lo ensayó creando dos salas en el organismo unificado; Honduras (2018). En Perú y Ecuador, la división ocurrió en Asambleas Constituyentes que quisieron mostrar innovaciones institucionales. El planteamiento constituye, a veces, la respuesta inadecuada a un problema verdadero.

La separación no está exenta de conflictos. Por un lado, provienen de la imprecisa delimitación de las competencias y las atribuciones, ya sea porque el órgano de justicia efectúa tareas administrativas electorales o, al revés, porque ciertas facultades jurisdiccionales se asignan o permanecen en la instancia administrativa. Los traslapes desembocan en rivalidades. Por otro lado, el tribunal recibe las impugnaciones contra los actos del organismo administrativo y las revocatorias avivan la tensión institucional. Los desencuentros fueron notorios y frecuentes entre la ONPE y el JNE de Perú (Salcedo, 2004: 17-18); por discretos, y frecuentemente desmentidos en público, no fueron menos reales entre el INE y el TEPJF en México, alcanzando visibilidad en los comicios de 2018. En el fondo de los choques, subyacen dos preguntas de fondo: "¿cuál es el papel y el límite de cada institución? ¿cuál es la naturaleza de su articulación?" (UNIORE, 2018: 87).

### ***¿Efectos diferenciados en la calidad de la justicia electoral según el tipo de organismos?***

La administración de la justicia electoral en un esquema unificado y dividido conduce a la pregunta si existen efectos diferenciados en la calidad y la cantidad de las resoluciones de justicia electoral según los espacios donde se la aplica.

No existe una respuesta categórica ni definitiva con respecto la calidad de la justicia electoral, menos aún por la escasez de investigaciones sobre la temática, amén de la dificultad práctica de comparar una variable tan esquiva. Aun así, con un carácter preliminar, conviene abordar el asunto. La calidad pareciera depender menos de la estructura unificada o separada que de cuestiones más delicadas, como el grado de institucionalización del organismo electoral, los niveles de partidización, la dependencia con respecto del gobierno, y del contexto político.

Los organismos electorales se encuentran en fases distintas de institucionalización, aunque regionalmente se distinga la tendencia al afianzamiento. Uno consolidado cuenta con mejores condiciones para aplicar justicia de mayor calidad. Dispone del tiempo para examinar las controversias sin tener que resolver asuntos básicos pendientes, de un equipo profesional experimentado y preservado de vaivenes imprevistos, de una consolidada reputación social y política asumida como un activo intangible. Existe el zócalo para una jurisprudencia previsible que genere certezas. Por el contrario, uno que arrastra complicaciones de base en su funcionamiento o en la organización misma de las elecciones, probablemente descuide las cuestiones jurisdiccionales, emita fallos sin seguir sus propios precedentes –tal vez por improvisación más que por mala fe o sesgo político–, sin valorar la legislación relacionada o resuelva fuera de plazos.

Quizá sea más polémica la premisa de que un organismo de composición partidaria sea menos idóneo para aplicar la justicia electoral que otro apartidista o de lazos laxos con los partidos. Aunque la afirmación es demasiado general y se matiza con el nivel

de fortaleza institucional, un organismo partidista tiene más probabilidades de actuar de manera parcializada y de privilegiar el interés de algunos candidatos sobre los valores de una elección transparente y justa. En ese sentido, se puede mencionar que en 1989 la CNE boliviana anuló selectivamente mesas para modificar la composición de las bancadas del Congreso en una elección reñida entre tres partidos (Muñoz-Pogossian, 2008: 60-62). En 2005 el presidente del TSE hondureño proclamó la victoria del candidato presidencial de su partido con un mínimo de actas procesadas.

En cualquier escenario, incluso con una conducta recta, estos órganos se prestan fácil a la denuncia de los partidos sin representantes entre los magistrados, peor si se trata de una organización con apoyo significativo. Tuvieron impacto político y social los cuestionamientos del Partido Revolucionario Democrático (PRD) en la presidencial mexicana de 2006 luego de ser ignorado en la renovación de consejeros del IFE de 2003 (Estévez; Magar; Rosas, 2008: 259-270), o los de Libertad y Refundación (LIBRE) contra el TSE de Honduras en las presidenciales de 2013 y de 2017; la falta de un magistrado de esa organización en el órgano electoral provocó “susplicia, desconfianza y rechazo” (Castellanos, 2019: 259). Igualmente, se sintieron los reclamos de Alianza Renovadora Nacional (ARENA) en El Salvador en 2014, luego de que el magistrado elegido bajo esa bandera rompiese con el partido. La ciudadanía recela las decisiones de esos tribunales y las prejuzga, colocándoles tintes partidarios.

La sujeción al gobierno constituye una situación más crítica para la imparcialidad y la calidad de la justicia electoral. En el campo normativo ningún organismo electoral encaja en el molde. En los hechos, esa situación reapareció de manera inequívoca en Nicaragua y Venezuela, vale decir en regímenes que colocaron todo su peso para la perpetuación personal o partidaria en el poder (Ortega en Nicaragua; si bien la subordinación fue evidente bajo el gobierno de Maduro, comenzó de manera progresiva desde los primeros años del Chávez. Brewer-Carias, 2004: 215-308). La oposición queda indefensa y vulnerable frente a decisiones que pueden hasta

excluirla del juego político. Sin el carácter burdo y de manera menos constante, hubo un notorio sesgo oficialista de los tribunales de Perú (gestión presidencial de Fujimori), Bolivia (Morales), Ecuador (Correa), Honduras (Hernández).

Tanto en la partidización como en la dependencia con el gobierno el problema de la calidad no se plantea en términos técnicos –como en un caso de precariedad institucional– sino de un comportamiento que adrede distorsiona las reglas básicas de la competencia, aunque las resoluciones se amparen bajo figuras legalistas o tecnicistas.

El contexto político constituye otra variable relevante. Las crisis traban la adopción de una justicia de parámetros elevados –y en las peores situaciones, incluso mínimos– y conducen a resoluciones con escaso o sin sustento, guiadas exclusivamente por consideraciones políticas. Un caso extremo se produjo en Haití en la presidencial de 2010. Tras una jornada electoral con disturbios y quema de mesas electorales, en un ambiente de protestas callejeras e indisimuladas presiones internacionales, el Consejo Electoral Provisorio (CEP) cambió los resultados de la primera vuelta que él mismo había proclamado: invirtió la posición del tercer y del segundo candidato –habilitante para la segunda vuelta–, sin justificar su decisión (Romero Ballivián, 2011: 34). Sin esos rasgos dramáticos, en 2006 las decisiones jurisdiccionales (y administrativas) del TSE de Ecuador se convirtieron en una pieza indispensable para forzar la convocatoria a una Asamblea Constituyente a pesar de la fragilidad jurídica del proceso (Brewer-Carías, 2008: 113-129).

Lo que sí se halla fuera de duda es que la cantidad de sentencias posee una relación clara con el posicionamiento institucional del organismo responsable. Son más numerosas, a menudo más extensas, incluso más ricas en consideraciones teórico-jurídicas, en los países con un organismo electoral exclusivamente jurisdiccional.

En efecto, superada la fase inicial, habitualmente de escasas demandas, los actores políticos o los ciudadanos –si tienen el derecho de plantear directamente recursos– asimilan la novedad e inclu-

yen la impugnación en el menú básico de las estrategias políticas o de campaña. Inclusive, para los organismos únicamente jurisdiccionales, la cantidad de procesos resueltos y de sentencias emitidas se convierte en un indicador de eficiencia y de justificación de existencia. El rasgo se acentúa en los países donde se dividió al organismo electoral, una separación que habitualmente la institución administrativa resiente como una desacertada amputación. Implícitamente, buscan demostrar su utilidad política y social mediante un número alto de sentencias, y capacitan a los actores para presentar demandas. Al mismo tiempo, exhiben la especialización a través de resoluciones extensas, con referencias doctrinales, de jurisprudencia externa, etc., al punto que la claridad, síntesis, sencillez y una extensión razonable de los fallos se vuelven una meta a alcanzar o recuperar (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - sala regional Monterrey, 2015).

Los organismos unificados se mueven bajo una lógica distinta. Si bien deben evacuar las demandas en forma y tiempo oportunos, los componentes técnicos del proceso electoral permanecen como su carta principal de presentación y de vinculación con la ciudadanía. Los elementos jurisdiccionales resultan menos familiares. Asimismo, las autoridades de los órganos unificados saben que durante el proceso electoral requieren conceder la prioridad a los asuntos técnicos y no generan incentivos para impugnaciones jurisdiccionales, percibidas como distractoras o fuente de tensiones con los actores políticos. Mientras éstas son inherentes a la esencia de los tribunales de justicia, en los órganos administrativos se perciben bajo una luz distinta, más problemática.

Los partidos también se comportan con una lógica diferente. Si la arquitectura institucional contempla dos organismos, la impugnación a una decisión desfavorable (o a un resultado, en especial ajustado) es casi automática: demuestra que la pelea continúa y no se cede nada a los contrincantes. Las dos instancias crean la pendiente natural para acudir a la vía jurisdiccional. Con el organismo unificado, los partidos suelen elegir mejor las batallas que librar y se reducen los niveles de conflictividad jurídica electoral.

## ***El control de la palabra final***

Cualquiera sea el esquema institucional, la pregunta decisiva es donde se dicta la palabra final de la justicia electoral. Rara vez la respuesta es sencilla. Quizá el caso con menor conflictividad institucional se presente donde el Poder Judicial es el responsable de la jurisdicción electoral desde el inicio, como en el cono sur, más allá de la diferencia de situaciones (Chile, Argentina, Brasil, Paraguay). Allí, comúnmente, las sentencias del tribunal electoral son recurribles ante la máxima instancia del Poder Judicial, bajo ciertos criterios. Por ejemplo, en Brasil, únicamente en caso de violación a la Constitución, incumplimiento del habeas corpus o del "mandato de seguridad".

La situación se torna compleja en los otros escenarios. Se plantea la interrogante si la resolución del organismo (unificado o dividido, y en este caso se trata siempre del jurisdiccional) es definitiva o susceptible de apelación ante una instancia judicial. El cierre constituye probablemente el distintivo del poder de un tribunal (Staino, 2006: 218-219) y –al menos en teoría– de un lugar muy relevante en el entramado institucional. Las cortes electorales de Uruguay, Panamá, Costa Rica, Bolivia, Nicaragua, México entran en esta categoría.

Sin embargo, varias legislaciones crean un resquicio cuando afirman simultáneamente que las resoluciones electorales son obligatorias, irrevisables e inapelables, pero apelables bajo parámetros especiales. Las decisiones del TSE boliviano tienen ese carácter "excepto en materia que corresponda al ámbito de la competencia y jurisdicción del Tribunal Constitucional". En Costa Rica, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) acepta amparos contra ciertas decisiones del TSE. Un escenario próximo prevalece en Panamá. En Perú, donde, en principio, no existiría la rendija, el Tribunal Constitucional anuló siete resoluciones del JNE entre 2000-2016, con el argumento que ninguna institución queda fuera del control de constitucionalidad (Távora, 2016: 264-265).

El asunto medular es cuán extensamente asume el tribunal constitucional (o la CSJ) la definición de sus competencias, o cuán

ampliamente define un tema electoral para saber si acepta conocer una impugnación. La frontera imprecisa se convierte en una fuente de tensión institucional, tanto más que es excepcional una disposición como la de Panamá que ordena que si la CSJ da razón al recurrente en un recurso de inconstitucionalidad, el expediente regresa al TE: en ese sentido, la CSJ no decide el fondo de la controversia electoral (Valdés, 2004: 78).

En los países de responsabilidades electorales divididas, las decisiones del organismo administrativo se apelan ante el jurisdiccional. Ello sólo desplaza la pregunta de un nivel. En la República Dominicana, la sentencia del Tribunal Superior Electoral (TSE) tiene un carácter definitivo, pero "puede ser revisada por el Tribunal Constitucional cuando la misma sea manifiestamente contraria a la Constitución". La interpretación de lo "manifiestamente contraria a la Constitución" definirá cuán protegidas o expuestas se encuentren las resoluciones del TSE.

Así, aunque no esté expresamente previsto en ese sentido, en los hechos, el Poder Judicial es el máximo tribunal de justicia electoral y acepta cualquier recurso contra una decisión del organismo electoral. En Honduras, tras la presidencial de 2013, la CSJ recibió la apelación contra el resultado, que descartó; sin embargo, anuló la cancelación de la personalidad jurídica de organizaciones que no superaron el umbral; así como la resolución sobre el empate en un municipio y, por ende, la credencial del alcalde en ejercicio. Estas decisiones no solo revocaron los fallos del TSE, sino que dejaron sin efecto enunciados bastante claros de la legislación electoral.

En casos extremos, las sentencias de la institución electoral ni siquiera llegan directo a la máxima instancia, sino que son susceptibles de examen –por mandato legal o costumbre– por cualquier nivel judicial, incluso los básicos, como sucede en Colombia y Guatemala.

Dos ventajas se señalan para reservar la última palabra al organismo electoral. Por un lado, ante la especialización y complejidad creciente de la materia, el mejor conocimiento de las autoridades

electorales aumentaría la probabilidad de emitir un fallo idóneo. Por otro lado, estos asuntos políticos necesitan ser resueltos en los plazos sumarisimos propios de la campaña o inmediatamente después de la elección para dar certeza sobre las autoridades elegidas. En general, los organismos electorales muestran celeridad. En uno de los mejores ejemplos, la Sala especializada en asuntos comunicacionales del TEPJF de México cumplió con el exigente estándar de emitir sentencias dentro de las 72 horas desde el sorteo a uno de los tres jueces, a pesar de tener que procesar centenares de demandas (Coello, 2017: 210). Por el contrario, la justicia ordinaria suele tener moras significativas. En Colombia, el Consejo de Estado ha resuelto asuntos de elecciones pasados tres o cuatro años, privando a las decisiones de efecto práctico o provocando un sentimiento de injusticia si se otorgó razón al demandante.

La postura contraria indica que la resolución de cualquier asunto electoral por parte de la cabeza del Poder Judicial o del Tribunal Constitucional es conforme a la teoría de los pesos y contrapesos, y que las instituciones electorales ya se pronunciaron en primera instancia.

Más allá de las controversias nacionales sobre el control de la palabra final, los instrumentos jurídicos multinacionales de protección de derechos humanos y políticos, vinculantes y de cumplimiento obligatorio para los Estados signatarios, permiten que ciertas demandas desestimadas en el plano nacional obtengan atención favorable a nivel internacional. Salvo excepciones, se requiere el agotamiento de los procedimientos internos, lo que exige –como mínimo– un pronunciamiento de la autoridad nacional de justicia electoral.

Los asuntos electorales no se juzgan de manera directa, sino indirecta, como un campo de los derechos humanos o de derechos políticos fundamentales. Ha jugado un papel relevante La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), órgano autónomo de la OEA, con sede en San José de Costa Rica. Sus sentencias se apoyan en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocido como “Pacto de San José”, aprobada en 1969,

aunque recién tuvo vigencia en 1978, en paralelo a la apertura democrática.

Pocos casos con contenido electoral han sido definidos por la Corte IDH, lo que les da un carácter excepcional y emblemático (Dalla Via, 2012: 25-30). En la resolución *Canese vs Paraguay* (2004) afianzó el vínculo entre la libertad de información y los principios de la democracia. En 2005 sentenció violatoria de la Convención la exigencia que la postulación municipal en comunidades indígenas sea un monopolio de los partidos (caso *Yátama vs Nicaragua*). En *Castañeda contra México* (2008), fijó su postura sobre las candidaturas independientes; a pesar de no tener un dictamen contrario, pocos años después, ese país incluyó la figura en la Constitución (Báez; Tello, 2015: 237-264). También dejó sin efecto la inhabilitación de la candidatura de Leopoldo López a la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Caracas dispuesta por la Contraloría de Venezuela por ser un órgano administrativo, cuando una sanción de esa característica solo podría provenir de un juez penal (2011). Además de los juicios, tienen relevancia las opiniones consultivas de la Corte IDH.

Los juicios en la Corte IDH duran años. Su eco es significativo. Por ejemplo, retomando el caso *Yátama vs Nicaragua*, en el fondo, advirtió que un régimen electoral “puede y debe ser modificado si sus instituciones centrales no son compatibles con las disposiciones del sistema interamericano de derechos humanos” (Thompson, 2015: 128-129). En ese sentido, establecen lineamientos generales que, además de resolver casos particulares, mejoran el respeto o exigen garantizar los derechos humanos y políticos (y electorales). Sirven de argumento jurídico en cualquier país latinoamericano. Su debilidad radica en la posibilidad práctica de un Estado de desconocer una sentencia adversa, como en la citada candidatura de López, incluso de retirarse del sistema interamericano de derechos humanos (Trinidad y Tobago, Venezuela, Ecuador), sin penalidades (Urbina, 2017: 352).

Integrado en el sistema americano, aunque sin el mismo rango, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con sede en

Washington, se pronuncia en materia electoral, por la misma vía indirecta. Por ejemplo, en 2001 consideró incorrecta la manera como el JNE aplicó la cuota de representación femenina (Távora, 2016: 265).

De manera adicional, tribunales de justicia electoral –en particular el TEPJF y, en menor medida, otros vinculados orgánicamente al Poder Judicial– procuran ceñirse a las buenas prácticas fijadas en las Cumbres Judiciales Iberoamericanas, cuya primera edición se realizó en Madrid en 1990. Las Cumbres han aproximado a los Poderes Judiciales iberoamericanos, fomentado mecanismos de cooperación, y señalando estándares mínimos en áreas como el acceso a la justicia para grupos vulnerables, la seguridad jurídica, etc. Se trata de casos poco frecuentes. La mayoría de los organismos electorales posee, en el mejor de los casos, lazos distendidos con ese ámbito, conocen de forma superficial los principios asumidos en las Cumbres o elaboran sus sentencias con escasas menciones a esos estándares internacionales. Ello no significa que, en la práctica, no procuren asegurar los mismos principios, que reflejan los valores de la buena administración de justicia, sin referencia a las disposiciones de las Cumbres ni contrastando de manera sistemática sus actos con esas reglas.

### **III. Los jueces electorales en América Latina**

Los jueces electorales enfrentan desafíos similares a los de sus colegas de otras ramas: deben conocer el derecho y basar sus decisiones en las normas y la jurisprudencia, actuar con imparcialidad, integridad, probidad, honestidad y profesionalismo, en función de consideraciones jurídicas.

A la vez, tienen características especiales, quizá únicamente compartidas con los jueces de tribunales constitucionales. Sus responsabilidades son probablemente aún mayores pues sus decisiones tienen repercusiones significativas e inmediatas sobre la vida colectiva, a diferencia de las adoptadas en otras ramas del derecho (civil, penal, comercial, familiar o tributario, por señalar ejemplos en los cuales los fallos conciernen única o principalmente a las partes

involucradas y, salvo excepciones, casi nunca alcanzan resonancia pública). Sus actuaciones pueden apuntalar o debilitar la democracia. Por ello, se encuentran sometidas a un escrutinio público sin común medida para otros jueces: actores políticos y sociales, investigadores, medios, ciudadanos en general, incluso la comunidad internacional, las evalúan, apoyan, critican.

El poder político juega un papel preponderante en su nombramiento, a veces en su remoción. La carrera de un magistrado electoral es atípica y el término mismo de "carrera" es discutible. Sus resoluciones afectan a partidos y dirigentes políticos con los cuales, en muchas oportunidades, poseen lazos, directos o indirectos, importantes y frecuentes, a diferencia de los jueces de otras materias, que sólo esporádicamente se vinculan, previa o posteriormente, con los litigantes (la observación no ignora que, en el transcurso de los procesos, las partes procuren presionar, intimidar o sobornar a las instancias judiciales. Esos factores generan la percepción de un favoritismo con individuos o grupos poderosos. Las encuestas latinoamericanas colocan al Poder Judicial en lugares bajos de la estima de la opinión pública).

La sección estudia los requisitos para el nombramiento de los jueces electorales; las instancias y procedimientos de nombramiento y de remoción; las características del período. Por último, se centra en un aspecto crucial: el vínculo entre las autoridades de los órganos electorales, los partidos, la política y la democracia.

### ***Requisitos para el nombramiento de los magistrados electorales en América Latina***

El nombramiento en un cargo delicado como la magistratura electoral se encuentra sometido a requisitos elevados, más exigentes que los estipulados para acceder a los Poderes Ejecutivo o Legislativo, cuya legitimidad es el respaldo popular. El perfil se asemeja al de magistrado de la Corte Suprema de Justicia o del Tribunal Constitucional (se utilizan los nombres genéricos). Las designaciones reservan un lugar especial a la meritocracia, pero le añaden una reflexión sobre el carácter político que singulariza al juez electoral.

La magistratura electoral, como la casi totalidad de los cargos de la función pública o los puestos políticos relevantes, está reservada a nacionales. Con frecuencia, la ley estipula que los jueces sean nacionales de origen, como en Guatemala. Contados países abren la oportunidad para personas nacionalizadas, y la apertura se acompaña de un requisito de tiempo (15 años desde la naturalización, en Venezuela) o de domicilio (10 años, en Costa Rica).

De manera habitual, las leyes fijan una edad mínima para acceder a la función: comúnmente 30 (México, República Dominicana, Nicaragua, Venezuela) o 35 años (Paraguay, Panamá), similar, en general, a la exigida para ocupar las máximas responsabilidades en el Poder Judicial o la Presidencia de la República, en tanto que la función legislativa o municipal tiene umbrales menores. Esta barrera remite a la concepción clásica que las virtudes de juez o de gobernante se favorecen con la edad, la experiencia y la madurez.

Resultan llamativos los casos en los cuales la edad mínima excede la señalada para ocupar la Presidencia de la República... En Guatemala, es de 40 años; en el extremo, Perú, la sube hasta 45, que también prohíbe elegir un magistrado mayor de 70 años (en Nicaragua, el límite se fija en 75). Este último tipo de disposición es más bien excepcional.

La experiencia profesional frecuentemente requerida es la de abogado o licenciado en derecho. Ella es automática en los organismos exclusivamente jurisdiccionales, como el Tribunal Superior Electoral de República Dominicana. De manera más directa, en Brasil y Chile, donde el Poder Judicial se encarga del contencioso electoral, se es juez electoral en virtud de una calidad anterior: la de magistrado de la alta justicia nacional, que presupone la condición de abogado. La tarea electoral es sólo una faceta de las múltiples que tienen los magistrados y se habilita por un período especial y corto. En Chile, el Tribunal Calificador de Elecciones se compone de cinco integrantes: cuatro de la Corte Suprema de Justicia, elegidos de manera aleatoria; el quinto es un expresidente o ex vicepresidente de la Cámara de diputados o del Senado que haya ejercido el cargo al menos un año, elegido también de manera aleatoria entre quienes cumplen el requisito.

El título suele ser necesario, raras veces suficiente. Varias legislaciones exigen un lapso mínimo de ejercicio profesional, de preferencia en áreas vinculadas con el cargo. Lo habitual son diez años, como para los integrantes del Tribunal Contencioso Electoral de Ecuador o del Tribunal Electoral del Distrito Federal de México (TEDF). República Dominicana eleva el umbral a doce años, precisando que sean como docente en derecho, juez o representante del Ministerio Público, además de acreditar estudios en asuntos electorales o en derecho público. Estas disposiciones acotan significativamente el ámbito de selección. Las legislaciones también proceden por analogía: Costa Rica, Guatemala, Colombia, Paraguay se inspiran o copian las condiciones para ser magistrado de la CSJ. En el último país, ello implica al menos una década de ejercicio en la magistratura judicial o en la cátedra de derecho, con la posibilidad de combinar los campos.

El enfoque difiere en los organismos electorales unificados, abiertos a otras disciplinas que el derecho, porque también asumen labores técnicas y administrativas del proceso electoral. En la Corte Nacional Electoral de Bolivia, de los cinco vocales, dos debían ser abogados, sin precisar la profesión u ocupación del resto (entre sus presidentes figuraron politólogos, ingenieros, comunicadores). En el Tribunal ecuatoriano, la exigencia más laxa colocaba por lo regular a los abogados en minoría (Aguinaga, 2006: 177). Sin embargo, las sentencias jurisdiccionales eran consideradas, resueltas y firmadas por todos los integrantes de la Sala Plena, fuesen o no abogados.

Los requisitos de edad y de profesión solían estar presentes desde la transición; los de género son recientes, en consonancia con la voluntad de que las mujeres ejerzan responsabilidades en los espacios de decisión. En Bolivia, al menos tres de los siete vocales del Tribunal Supremo Electoral deben ser mujeres. Ecuador fijó la paridad en la Función electoral, compuesta por el TCE y el CNE. Para la primera composición, la Asamblea Constituyente escogió a tres mujeres y dos hombres para el TCE y lo inverso para el CNE (Arias, 2013: 668).

Más allá, y con independencia de las cuotas, las instancias de nombramiento exhiben una sensibilidad creciente y progresiva. Los organismos electorales, ayer un ambiente masculino, cambian progresivamente. En 2016, 30 de las 124 autoridades de las instituciones de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) eran mujeres, o sea 24.1%; el mismo ejercicio en 2020 sólo para las integrantes de órganos electorales latinoamericanos da 26.3% (25 de 95), un porcentaje próximo al de parlamentarias (elaboración propia en base al Directorio de organismos electorales de CAPEL, disponible en [www.iidh.ed.cr/capel](http://www.iidh.ed.cr/capel) En las CSJ o equivalentes, el porcentaje de ministras bordea un tercio, esta vez con el liderazgo de las naciones caribeñas [www.repositorio.cepal.org](http://www.repositorio.cepal.org)). En 2020, en Argentina, Brasil, Panamá y Perú, ninguna mujer figuraba en el espacio de mayor jerarquía –en Panamá y Argentina, hasta ese año, ninguna mujer había accedido a la función titular–. En la otra punta, en algún momento de la composición, las mujeres han sido mayoría en los tribunales de Bolivia, Guatemala, Ecuador y en el Consejo Nacional Electoral de Venezuela.

Entre las mujeres que ejercieron la presidencia de los tribunales electorales unificados o jurisdiccionales, figuran Wilma Velasco, Katia Uriona y María Eugenia Choque (Bolivia); Tania Arias y María Catalina Castro (Ecuador); María Eugenia Villagrán y María Eugenia Mijangos (Guatemala); Daisy Oseguera y Yolanda Pineda (Honduras); María del Carmen Alanís y Janine Otálora en el TEPJF (México); Tibusay Lucena en el CNE y Janette Madriz en la sala electoral del TSJ (Venezuela).

Otros requisitos aparecen excepcionalmente, indicativos de una particularidad histórica, social o política. La Constitución boliviana de 2009 aprobada en el mandato de Evo Morales, determina que dos de siete vocales del TSE deben ser indígenas, reflejo del énfasis étnico de la gestión y del período (García Linera, 2014). El cumplimiento de la disposición se solventa con la declaración de los postulantes que se consideran a sí mismos indígenas.

México señala que los magistrados no pueden haber sido condenados por un delito que amerite pena corporal de más de un año

de prisión, y las condenas por robo, fraude, falsificación, abuso de confianza inhabilitan absolutamente. Es la traducción del principio de la buena reputación. También exige una residencia mínima de dos años antes de la designación, en tanto que el estado de Quintana Roo –importante polo de inmigración– impone diez años y cinco de vecindad efectiva en algún municipio de la entidad para ser nombrado en el tribunal electoral local.

Los requisitos políticos constituyen el punto espinoso de los nombramientos pues, más que ningún otro, se asocian con la independencia y la imparcialidad (Barrientos del Monte, 2014: 59-88). Las legislaciones se sitúan en dos posiciones antagónicas, y varias registran movimientos pendulares, mostrando un debate abierto.

La primera postura exige que el magistrado tenga un color más que político: que sea, por principio, un representante del partido, en una vinculación explícita y asumida. Los partidos reciben legalmente una cuota en función de su preferencia en el electorado o en el Congreso. Esta situación correspondió, entre otros, al Consejo Supremo Electoral de Venezuela (hasta 1999); el Tribunal Nacional de Elecciones de Honduras (hasta 2004); la CNE de Bolivia en la fase 1986-1991; el Consejo Nacional Electoral de Colombia. El equilibrio y control cruzado de fuerzas antagónicas asegurarían la justicia electoral y política, bajo el principio de la desconfianza recíproca (en el lenguaje político coloquial el modelo se conoce como “ladrón vigila a ladrón”). A veces la lógica partidaria se extiende a toda la estructura, incluyendo las funciones administrativas, técnicas y hasta las mesas de votación, como en El Salvador hasta 2015. En Costa Rica y Nicaragua, de tribunales apartidistas, los representantes de partidos se ocupan de la administración de las mesas el día de la votación.

Al contrario, la segunda opción exige un juez electoral sin vínculos partidarios. La traducción del principio varía, normalmente se verifica con la ausencia de cargos directivos o incluso militancia en un partido, de candidatura a una elección popular, de ejercicio de responsabilidades políticas un cierto número de años antes del nombramiento. Ingresan en este campo, entre otros, el TEPJF de

México (prohibición para quienes fueron candidatos y dirigentes partidarios seis años antes del nombramiento), el JNE de Perú (cuatro años), los tribunales de Guatemala, Costa Rica, Panamá, Ecuador.

Este modelo gana espacio bajo el principio de que las disputas entre partidos las resuelven mejor actores sin intereses directos, capaces de obrar con mayor ecuanimidad, imparcialidad y distancia que los militantes, convertidos en juez y parte de los conflictos de sus organizaciones. Asimismo, actuarían con apertura frente a partidos nuevos, que desacomodan las posiciones adquiridas, o pequeños, en general desprovistos de representantes en los tribunales electorales. Se obtendría una ganancia de legitimidad para el proceso electoral.

La enunciación del principio es clara, su puesta en práctica extremadamente difícil. En contados casos, se produce un consenso entre la ciudadanía, los medios, los partidos, la comunidad internacional en sentido de que efectivamente los tribunales están desligados de ataduras con los partidos.

En muchas oportunidades, las instituciones encargadas del nombramiento ignoran el espíritu de la disposición: a pesar del cumplimiento formal del requisito de no militancia, la inclinación partidaria es sencilla de descubrir y evidente para la opinión pública. En Venezuela, durante las gestiones de Chávez y Maduro, se contrapusieron públicamente cuatro rectores vinculados al Partido Socialista Unificado de Venezuela (PSUV), y uno a la oposición. En Honduras, los magistrados del TSE incluso provienen de las cúpulas partidarias y el cambio de instituciones –incluida la separación de funciones– no modificó la arraigada práctica política. En Nicaragua, desde 2000, los partidos mayoritarios se dividieron en los hechos las magistraturas (Zelaya, 2006: 364; Peraza, 2016: 118-124).

Algunos países combinan ambos principios, partidista para ciertos magistrados y apartidista para los otros. En El Salvador, tres de los cinco magistrados del TSE provenían de los partidos más votados, y la presidencia la desempeñaba el representante del partido ganador de la presidencial; los otros los escogía el Poder Judicial,

teóricamente independientes, aunque sus simpatías también solían ser conocidas. Como en los esquemas apartidistas, la pregunta era la auténtica neutralidad de esos magistrados neutrales, interrogante tanto más válida que en América Latina al Poder Judicial le cuesta conquistar la autonomía efectiva con respecto al poder político.

***Instancia de propuesta y nombramiento, número, tiempo de mandato, reelección, incompatibilidades e instancia de remoción***

De manera general, en América Latina, el nombramiento de los magistrados electorales recae en los Poderes del Estado (Jaramillo, 2007: 411-418; Barrientos del Monte, 2014: 76-79). Panamá constituye un caso único con la intervención de los tres Poderes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial designan cada uno un magistrado del TE.

El Congreso conserva la preeminencia como instancia de designación, ya sea en papel monopólico (entre otros, Colombia, Venezuela, Uruguay, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México), o decisivo (en Bolivia, nombra a seis de los siete magistrados del TSE, en El Salvador a tres de cinco). El privilegio es indicativo de la prioridad en la búsqueda de equilibrio y pluralismo políticos. Es el cónclave para alcanzar el consenso alrededor de los nombres y el umbral de la mayoría calificada (en general de dos tercios, por ejemplo, en Guatemala, Bolivia, Uruguay), previsto para prevenir que el oficialismo acapare la totalidad de los magistrados u obtenga una presencia desequilibrante. Las fórmulas de representación proporcional para elegir a los Parlamentos hacen infrecuente que un partido logre siquiera la mayoría absoluta.

La negociación resulta sencilla, escueta y con escasa incertidumbre, cuando la modalidad es la presencia explícita de los partidos en los organismos electorales, libres de escoger el magistrado de su preferencia. En El Salvador, cada uno presentaba al Congreso una terna de la cual se elegía un integrante del TSE. Los magistrados del CNE de Colombia representan a las bancadas (Jaramillo, 2016: 156-162; Misión Electoral Especial, 2017: 19-21). Uruguay

presenta la singular figura de que el nombramiento de los nueve ministros de la CE sigue dos criterios. Cinco deben ofrecer una garantía de imparcialidad, aunque tengan militancia y su elección requiere una mayoría de dos tercios; cuatro se eligen de manera proporcional a la fuerza parlamentaria de los partidos, sin umbral calificado. Cualquier resolución de la CE necesita una mayoría calificada que pondera de manera especial el voto de los integrantes “neutrales” (Penco, 2016: 212-213).

Para los organismos electorales apartidistas, el ejercicio se cumple en la línea delgada de saber si el Congreso respeta la letra y el espíritu de la ley, con nombramientos de personalidades sin vínculos directos con los partidos, capaces de arbitrar por encima de los actores, o si cede a la tentación del reparto de acuerdo con la proporción de las bancadas, con el respeto (o no) de ciertas formas. La norma es en sí misma insuficiente. Con las mismas reglas, el Parlamento puede seleccionar autoridades imparciales; enviar defensores de los intereses de partido; privilegiar los intereses gubernamentales –cuando el oficialismo dispone de la mayoría calificada exigida– o incluso practicar fórmulas mixtas, como deslizar autoridades con baja notoriedad pública y alta identificación partidaria detrás de nombres con amplio consenso. En el resultado, influyen la coyuntura política, la visión preponderante sobre la democracia y las instituciones, la fortaleza de los partidos, la autonomía de la sociedad civil y de los medios, la influencia internacional.

Aun cuando la designación sea congresal, a medida que avanza el criterio apartidista se crean instancias previas que seleccionan nombres o instauran filtros que acotan la discrecionalidad del Parlamento, en principio soberano para seleccionar a las autoridades sin necesidad de justificar su decisión si se cumplieron las etapas y los requisitos legales. La reducción de la libertad congresal surge habitualmente de crisis políticas, en las cuales el organismo electoral actuó de forma polémica, o de la desconfianza en los mecanismos de la democracia representativa.

En Guatemala, el Congreso escoge de una lista confeccionada por la junta de nominación compuesta por el rector y decano de la

facultad de ciencias jurídicas de la Universidad San Carlos, quien la preside, un representante de los rectores y de los decanos de las facultades de ciencias jurídicas de las universidades privadas, un representante del Colegio de abogados electo en Asamblea general. En Venezuela, los seleccionados son propuestos por organizaciones de la sociedad civil (tres), las facultades de ciencias jurídicas de las universidades nacionales (uno) y el Poder Ciudadano (uno). En México, el Senado nombra a los magistrados del TEPJF de ternas remitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; igual en Paraguay, aunque la instancia selectiva es el Consejo de la Magistratura. En Bolivia, en la fase 2001-2009, la CNE proponía al Congreso ternas de vocales para las Cortes Departamentales Electorales. La fragilidad de la solución fue, en muchos casos, la inesperada politización de las instancias de selección.

Algunos países reservan una cuota al Poder Ejecutivo, que rara vez excede el nombramiento de uno o dos integrantes del organismo electoral, sin necesidad de concertación. Esta atribución retrocede (Jaramillo, 2007: 429) para limitar el riesgo de desbalancear políticamente el tribunal. El nivel de identificación de la autoridad electoral con el oficialismo depende del criterio presidencial. Como en el caso del Congreso, la situación varía entre países, y en el mismo país, de acuerdo con la coyuntura política y la cultura institucional. En Bolivia, el Poder Ejecutivo designa un vocal en el TSE y uno en cada Tribunal Departamental; en Argentina, a los magistrados de la CNE con la aprobación del Senado y de listas presentadas por el Consejo de la Magistratura. Esa potestad se halla encuadrada al mínimo en Brasil, donde el presidente nombra dos jueces del TSE de una lista de seis proporcionada por el Tribunal Supremo Federal.

El Poder Judicial también es una instancia de designación, incluso si la institución electoral no depende de él. En Brasil, tres jueces electorales provienen del Tribunal Supremo Federal, la máxima instancia judicial, y dos del Tribunal Superior de Justicia, una corte nacional de apelación de tercera instancia (Jardim, 1993: 764). En Costa Rica, la CSJ escoge por dos tercios de votos a los magistrados titulares del TSE y los dos que se incorporan para cada proceso electoral. En República Dominicana la designación de los cinco

jueces electorales recae en el Consejo Nacional de la Magistratura. En el Perú, la CSJ nombra un magistrado electoral; en El Salvador, designa a dos; en Honduras, en la época del TNE, nombraba a uno o dos, según lo necesario para garantizar la integración impar. De manera jurídicamente polémica, cuando en 2013 en Venezuela la Asamblea Nacional no reunió los votos suficientes para elegir a los Rectores del CNE, delegó el nombramiento en el TSJ (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2016: 19-21). La figura se repitió en 2020, cuando formaciones pequeñas afines al oficialismo solicitaron que se declarara "omisión legislativa" y el TSJ efectuara las designaciones. Los nombramientos agravaron el conflicto entre el gobierno y la oposición.

Con mecanismos de designación ajenos a los Poderes tradicionales, se encuentra el JNE de Perú, cuyos cinco magistrados provienen de fuentes distintas. La CSJ elige uno de sus integrantes, el Colegio de abogados de Lima un afiliado, los decanos de las facultades de derecho de las universidades públicas y de las privadas a uno respectivamente entre sus exdecanos, y la Junta de fiscales supremos a uno de sus miembros, en actividad o jubilado.

En el marco de las innovaciones constitucionales con una impronta de desconfianza con las instituciones de la democracia representativa, han surgido instancias para seleccionar a los jueces electorales, como el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de Ecuador, que organiza concursos públicos de oposición y méritos. El propósito fue garantizar la independencia de los jueces con respecto a los partidos, una meta que no siempre se alcanzó (Camacho, 2019: 220-221).

Los magistrados integran organismos colegiados e impares para eludir el riesgo de empate (hasta los órganos electorales administrativos son colectivos, con la excepción de la ONPE en Perú, el Servicio Electoral de Chile y la Registraduría de Colombia). Si bien hay tribunales de tres magistrados (Panamá, Honduras, Argentina, las salas regionales del TEPJF mexicano), el caso frecuente es la integración de cinco (Guatemala, Costa Rica en período electoral, Chile, Perú, JCE de República Dominicana) o de siete (Brasil, TSE de Bolivia, Nicaragua, los Institutos electorales estatales de México desde

2014). Son poco comunes los tribunales de nueve jueces (TEPJF de México, CNE de Colombia, JCE de República Dominicana antes de la partición).

La primera razón es evitar concentrar la justicia electoral en una única mano, una figura individual, a-democrática (en el sentido que su nombramiento no proviene del sufragio popular), extremadamente poderosa para zanjar asuntos políticos decisivos. Influye asimismo la tradición que ordena la aplicación de la justicia entre jueces de varias instancias y conforma la máxima y última instancia de manera colegiada. Si en los primeros niveles se aguarda celeridad, para los casos importantes que resuelve la cabeza del Poder Judicial, se espera balance, ponderación de los asuntos en juego, incluso la valoración de temas sociopolíticos o la comprensión del espíritu del tiempo. Tales características nacerían del juego de pesos y contrapesos, del contraste de opiniones de varios jueces. Los organismos electorales, a menudo llamados Tribunales o Cortes, comparten esa matriz, aunque, por sus funciones sean, al mismo tiempo, distintos de los tribunales de otras materias. Por último, la composición colegiada busca la coexistencia y el equilibrio en el organismo electoral de interpretaciones plurales, de distintas sensibilidades políticas, o directamente de múltiples visiones partidarias.

El tiempo de mandato suele ser extenso, igual que en el Poder Judicial, mayor al período presidencial o parlamentario. Así aumentarían las garantías para la independencia de criterio: los jueces permanecen en funciones mientras quienes los designaron han cesado en las suyas. En contrapartida, los mandatos cortos, peor aún sujetos a reelección, se consideran menos favorables para el ejercicio de criterios independientes de los intereses políticos predominantes (Astudillo; Córdova, 2010: 136-137).

Hay mandatos acotados de cuatro años (República Dominicana, Perú, Colombia, Chile, Ecuador con el extinto Tribunal Supremo Electoral). Es común que duren más: cinco años (Honduras, El Salvador, Nicaragua); seis (Costa Rica, Ecuador, Bolivia); siete (Venezuela); ocho (TEDF en México); nueve (TEPJF e INE en México); hasta diez (Panamá).

En este escenario, el cono sur es excepcional. Brasil, por asignar dos años de magistratura en el TSE. La particularidad se debe a que los jueces son, en realidad, magistrados del STF y sólo prestan un tiempo de servicio en el área electoral; el ámbito tan acotado de donde se los escoge garantiza la continuidad institucional. En la otra punta, Argentina determina la inamovilidad de los integrantes de la CNE y la práctica convierte el cargo en un puesto vitalicio: así, Rodolfo Emilio Munné se desempeñó como magistrado de 1984 a 2016, año de su fallecimiento. Paraguay se aproxima a esa figura pues en 2000 la CSJ declaró inamovible el puesto de miembro del TSJE, si bien, en principio, la designación era por solo cinco años. Finalmente, Uruguay se singulariza pues no estipula un plazo de mandato (Urruty, 2007: 13). Ese factor de potencial incertidumbre e inestabilidad se atempera por la cultura institucional proclive a la estabilidad, que se traduce, más bien, en gestiones prolongadas (por ejemplo, Carlos Urruty ejerció como ministro de la CE de 1985 a 2010, y la presidió desde 1996).

Además de mandatos extensos, que crean opciones de estabilidad institucional poco habitual en América Latina, varias legislaciones autorizan la reelección de los magistrados, por una vez (Perú) o sin límite (Nicaragua, Guatemala, donde, sin embargo, esa figura no ha tenido mayor aplicación). En Costa Rica, la reelección se da automáticamente, salvo por voto contrario de 2/3 de magistrados de la CSJ, que representa una disposición de uso excepcional (así se explica que entre 2000-2000, el TSE tuviera únicamente dos presidentes). A contramano, México se apega al legado anti reeleccionista de la Revolución; Bolivia la prohibió con la Constitución de 2009 y Colombia en 2015.

Como último factor de las designaciones, se populariza la renovación escalonada para preservar la memoria institucional, facilitar la continuidad administrativa y sobre todo jurisprudencial, y la adaptación de las nuevas autoridades a la dinámica y mecánica electoral. Panamá, Ecuador y México incluyen esa figura. La previsión no altera el período, salvo en la primera oportunidad, cuando algunos jueces sirven por un lapso más corto. En contrapartida, se privilegia una cierta inercia institucional y se restringe la posibilidad de innovaciones y rupturas.

La remoción es una variable crucial para el desempeño del mandato: importa tanto la instancia con facultad de destitución como el procedimiento. En efecto, si éste es complicado y el ejercicio de la función se rodea de garantías, aumentan la probabilidad de un comportamiento independiente con respecto al poder político, incluso con un nombramiento partidista. Al mismo tiempo, esas características podrían incentivar conductas arbitrarias con escasas oportunidades para los actores políticos de alcanzar justicia o de solucionar el problema. El peligro debiera, en principio, controlarse por el carácter colegiado de los organismos que atenúa el riesgo de una "disfunción" individual.

De manera general, las leyes buscan asegurar la independencia de los jueces electorales. Convierten la remoción en un procedimiento laborioso, por causas graves, y ante instancias, la Asamblea Legislativa, una de las Cámaras (el Senado en Uruguay), o la máxima autoridad del Poder Judicial, que suelen actuar con lentitud, por sus reglas procedimentales, su propia composición colectiva o por la contraposición de intereses políticos en su seno. Costa Rica y El Salvador añaden a la intervención de la Asamblea Legislativa, la de la Corte Suprema de Justicia.

En otros casos, la ley, clara y detallada para la elección de los magistrados, omite referencias a mecanismos de remoción y únicamente contempla el cese de la función en el vencimiento del mandato (República Dominicana); o remite al mecanismo de destitución de altos funcionarios de los otros Poderes públicos (Venezuela).

Las destituciones expresas de algunas leyes han desaparecido. Correspondían a esquemas de composición partidaria: bastaba la voluntad de la organización para la sustitución del magistrado. La transición del TNE al TSE en Honduras (2004) eliminó la destitución de la autoridad a petición de la instancia proponente.

La protección legal del mandato de los jueces electorales tiene como límite la práctica política, más allá de las normas. A veces, quienes controlan el poder cambian directamente las instituciones y clausuran la gestión de las autoridades. Sucedió con la

aprobación de una nueva Constitución (Ecuador) o con una reforma constitucional que modifica el nombre y competencias de los órganos electorales (Honduras con el paso del TNE al TSE, o, en un registro distinto, aplicado sólo al organismo administrativo, en México con el reemplazo del Instituto Federal Electoral por el Instituto Nacional Electoral en 2014. Astudillo, 2014: 3-37). La intención primera o última de tales ajustes constitucionales no es remover a las autoridades electorales, más bien el reacomodo institucional, pero la ocasión se utiliza a menudo para cambiarlas.

En otros casos, simplemente la presión política o social fuerza la renuncia o genera las condiciones para una destitución con endeble base jurídica. En Venezuela, el fracaso del Consejo Nacional Electoral para organizar en 2000 las primeras elecciones tras la aprobación de la Constitución provocó la "destitución-renuncia de sus integrantes" (Brewer-Carías, 2004: 19). En Ecuador, el trastoque de poder en la sucesión de Correa a Moreno provocó el reemplazo de todos los consejeros del CNE en 2018. En Bolivia, tras la crisis de la presidencial de 2019, la Asamblea aprobó una ley que dejó sin valor legal la elección y cesó a todos los vocales, nacionales y departamentales.

La legislación considera el cargo de juez electoral de dedicación exclusiva y marca incompatibilidades. De manera general, prohíbe el ejercicio de cualquier función pública o privada, exceptuada la docencia (Honduras, Panamá y otros), a veces precisando que sea fuera del horario de trabajo (Ecuador) o a tiempo parcial (Perú). En otros casos, como en Colombia, calca las restricciones de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Las restricciones ulteriores al mandato son excepcionales. México estipula dos años para los magistrados del TEPJF con el fin de apartar posibles conflictos de interés. Como definen la titularidad del poder en distintos niveles, se busca prevenir el otorgamiento de favores que pudiesen ser, o interpretados, como recompensas políticas, o la entrega de información privilegiada a las partes. Esas limitaciones son más propias del área de regulación de sectores económicos o del alto mando de empresas públicas estratégicas.

La sección cierra con un excursus exploratorio sobre el impacto de los modelos de nombramientos en la confianza en los procesos electorales. Es un terreno difícil por la complejidad de factores que la construyen y por el tiempo largo que suele requerir cimentarla; en cambio, en su destrucción parece sencillo identificar las causas. Se lo tantea a partir del Índice de integridad electoral (EIP, por su sigla en inglés, elaborado por las Universidades de Sídney y Harvard a partir de encuestas a expertos. [www.electoralintegrityproject.com](http://www.electoralintegrityproject.com)) y de la creencia en la limpieza de las elecciones, medida por el Latinobarómetro, que refleja la visión del conjunto de la población ([www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)). El primero es más favorable y optimista que el segundo y se aproxima, en general, al balance de las misiones de observación internacional—en general, ambos segmentos suelen tener distancia frente a los actores y son ajenos a los rumores, noticias falsas, leyendas que empañan los procesos electorales—. La brecha subraya el desafío latinoamericano de convencer a la ciudadanía de la corrección de los procesos electorales.

De acuerdo con el EIP, América tiene la mayor integridad electoral, solo por detrás de Europa occidental. El subcomponente latino ha alcanzado una madurez electoral, que comprende, entre otros aspectos, el desarrollo de los procesos, la legislación, el desempeño de los organismos y de las autoridades electorales (siendo el financiamiento de la política el eslabón débil de la cadena). En la región, el índice tiene una correlación de 0.93 con el que evalúa a las autoridades electorales, igualmente realizado por EIP.

Por su parte, algo menos de la mitad de los latinoamericanos cree en la limpieza de sus elecciones (el resto las considera fraudulentas). La correlación entre ese dato y el del EIP continúa siendo positiva, pero disminuye a 0.38.

Uruguay, Costa Rica y Chile (la tradicional triada de la institucionalidad latinoamericana) tienen las elecciones que más confianza inspiran a su población. Los expertos coinciden y añaden Brasil. Sus autoridades electorales son también altamente evaluadas por el EIP, lo que corrobora que “cuanto mayor sea el nivel de confianza en las instituciones del sistema político al que pertenece el

organismo electoral, mayores serán los niveles de confianza en los organismos electorales” (Barreda; Ruíz, 2014: 28-29). En este punto, probablemente las características y especificidades del diseño institucional electoral sean menos relevantes que la cultura política general, quizá incluso que la calidad de la herencia democrática.

Dicho aquello, esas instituciones se asemejan por su antigüedad (la uruguaya y la chilena bordean el siglo de existencia, la costarricense superó siete décadas), con funciones casi ininterrumpidas; resultados probados; modalidades afianzadas de nombramiento de las autoridades, con mandatos largos (en Chile y Brasil los mandatos individuales relativamente cortos se compensan con el cuerpo acotado del cual provienen los magistrados, y, en el caso chileno, se añade que el director del Servicio Electoral, responsable de las funciones técnicas, sirve por un período extenso). En dos de los tres casos, las autoridades combinan la tarea administrativa con la jurisdiccional pues corresponden a organismos unificados. En Uruguay, el Congreso nombra, en tanto que, en Costa Rica, Chile y Brasil, la CSJ ejerce el papel preponderante. La suma de las características apunta a un lazo distendido entre las autoridades electorales y los partidos.

En la otra punta, el escepticismo de la población se expresa en México, Brasil, Guatemala y Honduras. A diferencia de la concordancia en el grupo anterior, los expertos difieren: evalúan bien a Brasil y, de ninguna manera, son tan críticos con México. Coinciden en el juicio negativo sobre la calidad en Honduras y son cada vez más unánimes en la descalificación de los procesos de Venezuela, hasta privándolos de la etiqueta democrática.

No es el lugar de estudiar estas discrepancias, si bien se puede señalar que esos cuatros países puntúan bajo en la escala latinoamericana de satisfacción con la democracia. Quizá la duda con las elecciones sea menos reproche contra los procesos o los organismos electorales como tales, sino contra el desempeño de los gobiernos o las disfunciones de la democracia.

Por el contrario, en el juicio de los especialistas, pareciera influir la polarización. Se sintió en Venezuela, en Ecuador durante el

gobierno de Correa, en Honduras en 2013. Sus organismos electorales recientes sumaban procesos, decisiones y autoridades envueltos en polémicas, desprovistos de un acopio suficiente de buenas experiencias que generen la confianza espontánea (Alarcón; Casal, 2014). En estos casos, las características de los nombramientos sí parecieran incidir, tal vez menos en la arquitectura jurídica (requisitos, instancia de nombramiento y otros), que en la conducta política que precedió las designaciones, con un pluralismo limitado o un desconocimiento del mandato apartidista fijado en la Constitución, anunciadora del vínculo fuerte entre las autoridades electorales y los partidos, en especial en función de gobierno.

### ***Explícita, implícita y siempre compleja: la relación de los jueces electorales con los partidos y la cuestión de la legitimidad***

Sea un modelo partidista o no, la relación de los jueces electorales con los partidos es delicada, difícil y compleja. El vínculo se da de manera directa y estrecha, aun cuando el nombramiento sea apartidista, efectuado con filtro o por una instancia –en teoría– ajena al mundo político, como un comité de rectores universitarios o el Poder judicial. En efecto, apenas ingresan en funciones, resuelven problemas entre y de los partidos, con impacto sobre los resultados electorales, y, por lo tanto, sobre la asignación del poder en todos los niveles del Estado. Esta cercanía se plasma incluso en la conformación de consejos de partidos adscritos al organismo electoral que contribuyen a la toma de decisiones, con voz, pero sin voto, como el Consejo nacional de partidos en Panamá con capacidad de autoconvocatoria con una mayoría calificada (Pinilla, 2013: 592) o los representantes de los partidos en el Consejo General del INE mexicano.

Al mismo tiempo, los partidos acuden al tribunal electoral para dirimir sus disputas, hasta cuando disponen del recurso ante la máxima autoridad constitucional o judicial. La convivencia cotidiana entre jueces y partidos da un sello especial a la justicia electoral frente a los otros campos de la administración del derecho.

El punto de equilibrio óptimo de esa relación es complicado de definir, en términos teóricos y, aún más, prácticos. Al juez de nombramiento partidario se le exige simultáneamente que proteja los

intereses de la organización controlando a sus pares y que actúe conforme a los principios de la justicia, vale decir que se distancie de su origen pues la responsabilidad del tribunal concierne valores superiores a los del partido: el respeto del voto ciudadano, la garantía de la justicia electoral, la protección de derechos políticos, la atribución del poder nacional. Al juez de nombramiento apartidista, se le demanda algo distinto, incluso opuesto: un conocimiento del juego y una mínima sensibilidad política –no partidista– para valorar las implicaciones sociales y políticas de sus fallos. Es decir, recordar que el organismo electoral es, en última instancia, el encargado de la justicia política en un país.

Tantas aristas plantean tres retos mayores: la transparencia, la imparcialidad y la legitimidad social de las decisiones.

La transparencia implica conocer la relación del juez con los partidos. El argumento más socorrido para justificar los tribunales de composición partidaria es que no existen personas apolíticas, menos en esos círculos. Entonces, la conclusión de esa premisa es que es mejor conocer a qué partido pertenece un juez. La democracia ganaría con la relación explícita en lugar de la imperfecta e imposible disimulación de ese lazo.

En contrario, se señala que, de seguro, los magistrados tienen posiciones ideológicas –entendidas en su acepción débil como una visión del mundo (Stoppino, 1985: 787-790)–, sin que de ellas deriven afiliaciones partidistas específicas o, peor, militancia en las decisiones: la ausencia de cercanía partidaria no es un sinónimo de apolítico. La justicia con ropaje partidario se encuentra vulnerable a la suspicacia de los actores políticos y de los ciudadanos que achacan motivaciones partidistas a una resolución (Zelaya, 2006: 390-391), incluso cuando tal consideración no pesara en el ánimo de los jueces. Asimismo, obliga a los mismos jueces a la incómoda y recurrente explicación de que no son portavoces de sus partidos en el ámbito jurisdiccional (Carrillo, 2016: 53) o, a veces, a admitir con franqueza la primacía de las consideraciones políticas sobre las jurídicas, en desmedro de la independencia e imparcialidad (Aguinaga, 2006: 187).

En los tribunales sin cabida explícita para los partidos, se plantea la interrogante sobre los vínculos implícitos de los jueces, más todavía en culturas políticas y sociales marcadas por la desconfianza, como las de América Latina. Cumplir la letra de la ley a la hora de los nombramientos no asegura la ausencia de lazos cercanos y evidentes ni elimina la sospecha de que en los casos relevantes o de intereses específicos, los magistrados devuelven el favor del nombramiento o de la permanencia o, simplemente, muestren cercanía con las organizaciones que los propusieron para ejercer la función (una investigación con pocos símiles en la región, mostró cómo entre 1996-2006, a pesar de que la mayoría de las decisiones del IFE mexicano se adoptaron por unanimidad y que se asume el carácter "ciudadano" del Instituto –en contraposición a una integración partidista–, cuando se presentaron votaciones divididas, se observó que el voto de los consejeros se reagrupó según el partido que los propuso para ser elegidos en la Asamblea. Estévez; Magar; Rosas, 2008: 257-271).

Las designaciones a cargo del Poder Judicial, con filtros universitarios o de la sociedad civil, tampoco resuelven el problema por sí mismo, a veces solo politizan a esas instancias, en tanto que en varios países el nivel superior del Poder Judicial o las mismas asociaciones giran en la órbita de los partidos. Solo el sostenido respeto del espíritu de la ley en los nombramientos y el comportamiento idóneo de los jueces disipan la susceptibilidad y crean una dinámica de confianza.

La imparcialidad debiera constituir un atributo inherente a la justicia, independientemente del modo de elección de los magistrados. Si en cualquier ámbito judicial, un fallo suele inconformar a la parte cuyos argumentos fueron derrotados, la singularidad de la justicia electoral es la repercusión nacional de sus resoluciones, tanto por el alcance del asunto decidido como por el eco mediático. Los afectados tienden a descalificarlas por el eslabón débil: acusan que los jueces tienen inclinaciones partidistas predefinidas o que el tribunal electoral les es, de entrada, hostil. La duda sobre la imparcialidad remite al punto precedente: la naturaleza y la transparencia de la relación entre jueces y partidos. Solo una repu-

tación sólida y una vasta confianza social aminoran el crédito de la denuncia.

Estos asuntos llevan al tercero, clave para los precedentes: la aceptación social y política de las sentencias del tribunal electoral. Probablemente hay que reconsiderar la última ratio de la relación magistrados-partidos y de la imparcialidad, bajo el prisma de la legitimidad, una noción esquiva, difícil de resumir y, sobre todo, de traducir en términos prácticos y, sin embargo, fundamental.

La legitimidad se constata cuando la sociedad acepta la decisión de los jueces pues considera que se emite de manera imparcial, ecuaníme, apegada a la legalidad y a los principios de la justicia, y cualquier objeción no cuestiona la buena fe o la integridad de los magistrados, sino apenas el fallo en cuestión; cuando los partidos –eventualmente– la critican, discrepan o reparan, pero se sujetan a ella y respetan la majestad de la institución; cuando las otras instituciones, en especial el gobierno, la asumen. En claro, cuando por convención, se estima respetable la decisión y la conducta discordante, en especial si adquiere tonos y formas altisonantes, se reprueba socialmente (Weber, 1964), por lo que se convierte “en rutina que una vez que el Tribunal decide, el asunto termina” (Woldenberg, 2005: 77).

Quizá el indicador fiable sea la confianza ciudadana, los partidos, los medios y la comunidad internacional en la justicia electoral y en la limpieza de la elección, sin ignorar que en la percepción convergen numerosos factores, algunos sin relación con el comportamiento del organismo electoral. La confianza necesita, además, una distribución equilibrada en el arco social y político, más que un promedio, en apariencia aceptable, pero fruto de un antagonismo marcado de opiniones favorables y contrarias. Ciertamente, los contextos de polarización exacerbada disminuyen significativamente la probabilidad de alcanzar la tranquila aceptación del pronunciamiento de un tribunal electoral.

Se requiere una valoración con las características descritas por una Misión de observación internacional: “Incluso en los momentos más complicados (...) nadie duda de la credibilidad y legitimidad de los

resultados. Se debe reconocer que buena parte del mérito de esta situación recae en que el país cuenta con un organismo electoral prestigioso, eficiente e imparcial” (Organización de Estados Americanos, 2006: 35).

La legitimidad allana las dos cuestiones precedentes: si existiese, la adscripción partidaria de los magistrados se minimiza, y se presume y presupone la imparcialidad de las decisiones. Si bien ese desafío se pone a prueba en cada elección, en batallas que solo se ganan de manera provisoria, una trayectoria sólida y extensa crea una estructura de prevención y defensa para los picos complicados de la coyuntura.

### **El discreto y notable logro del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica**

Tras la corta guerra civil de 1948, los costarricenses aprobaron una Constitución que sentó las bases modernas de la democracia del país. Entre sus disposiciones, además de eliminar al Ejército, creó el Tribunal Supremo de Elecciones.

El TSE comenzó una doble andadura que ha establecido dos marcas en la región. Por un lado, es el organismo que más elecciones presidenciales consecutivas, ininterrumpidas, ajustadas al calendario constitucional, ha celebrado. La de 2018 fue la 17ava consecutiva, desde la primera en 1953 cuando se eligió a José Figueres Ferrer. Por otro lado, ha sumado al logro cuantitativo de 65 años, el igualmente crucial de conseguir el reconocimiento político y social de la corrección de los procesos electorales, cuyos resultados fueron aceptados sin controversias significativas a lo largo de los distintos ejercicios (Mora Chinchilla, 2010: 1-52).

### **Conclusión: la “judicialización de la política”, el balance entre política y derecho, entre la debida protección y la “judicialización”, entre las tradiciones de acción política y los nuevos corsés jurídicos**

La progresiva extensión de las competencias jurisdiccionales de los organismos electorales, la cantidad e importancia de campos

cubiertos que desbordan las restringidas tareas habituales (validar las organizaciones y las candidaturas inscritas, los resultados y algunas otras responsabilidades) para abarcar la vida de los partidos o el desarrollo de las campañas, la audacia de algunas sentencias, provocan un debate alrededor de la "judicialización de la política", de desigual intensidad en los países latinoamericanos. La faceta electoral es el componente de un movimiento más amplio, que remueve los fundamentos de la democracia contemporánea, que se interroga sobre el papel político de los jueces, los límites de la supremacía de la ley y de las circunstanciales mayorías.

La conclusión se distancia de la lectura de los actores inmersos en los enfrentamientos coyunturales, para colocar los dilemas y las paradojas de la justicia electoral en una perspectiva de mediano plazo, sobre la base que estos conflictos responden, en buena medida, a una tensión entre los ámbitos propios de la política y del derecho.

Aun de manera sumaria, hay que comprender el malestar que despierta la "judicialización" de la vida pública en los actores políticos. Ellos se encuentran sometidos a una intensa presión. Con el mandato que reciben, debieran transformar la sociedad, pues la democracia adhiere, en cierto sentido, al postulado platónico de que la autoridad se justifica por la consecución de fines idealistas y de servicio a la colectividad, que intenta relegar la descarnada visión maquiavélica del ejercicio de la política como un arte eficaz para alcanzar o conservar el poder en beneficio de quienes lo detentan. De hecho, las campañas electorales, ricas en promesas de cambio, progreso, justicia, atestiguan ese impulso (interpretación libre a partir de Weber, 1967: 81-85).

Sin embargo, sus márgenes de acción se acotan. A veces, los restringen realidades externas sobre las cuales poseen reducida influencia –transformaciones económicas, tecnológicas, de coyuntura internacional, etc.– En otras oportunidades, deben negociar en condiciones complejas con los "poderes fácticos", presentes en la escena pública sin ningún tipo de elección y sin obligación de rendir cuentas periódicas al electorado. Ahora, perciben nuevas

restricciones, provenientes del ámbito jurídico, hasta hace poco secundarias.

El control de legalidad y de constitucionalidad de los tribunales constitucionales y las facultades de los órganos electorales para dirimir los asuntos internos de los partidos, suscitan la sensación de intervenciones exteriores a la competencia de la democracia (o de la política a secas), decididas por jueces que conforman un grupo reducido y no elegido, a partir de cuestiones procedimentales que se imponen a las reglas del juego político (cf. Guénaire, 1991: 152-156). Tampoco los jueces electorales escapan a la interrogante de “¿hasta dónde dejar que la política corra su curso o hasta dónde es necesario un límite?” (Dalla Via, 2016: 104).

Numerosos políticos latinoamericanos todavía conciben el partido como un ámbito de “política pura”, en el cual las correlaciones de fuerza son centrales y la competencia sometida a unas cuantas reglas básicas, incluso tolerantes con irregularidades si ellas hacen parte de prácticas implícitamente aceptadas por los distintos actores. En ese universo de acuerdos informales sobre lo permitido y lo prohibido, el estatuto del partido tendría el papel secundario, hasta decorativo, como identificaron los investigadores que consideraban que el poder raras veces se enmarcaba en los textos y que el poder nominal y el real podían discurrir por rutas alejadas (Duverger, 1992).

Sin embargo, la ley de partidos o el estatuto, que debe adaptarse a los lineamientos de la ley, se vuelven la referencia indispensable cuando un tribunal extrapartidario zanja un pleito, y los líderes descubren –con desagrado– que se les aplica normas que parecieran desconocer la dinámica misma de la política, incluso sus tiempos. Tal vez pocos lo expresen de la manera frontal como el expresidente del Congreso peruano Luis Galarreta, “la mejor ley de partidos es la que no existe”, pero muchos dirigentes del continente comparten esa sensibilidad (Galarreta, entrevista a, 16 de junio de 2019: 6).

En línea con este problema de principio, en los países con tribunales electorales activos en la vida interna partidaria, a menudo

los dirigentes estiman que ellos debieran reservarse para conflictos serios en vez de pronunciarse sobre controversias catalogadas como menores. La inquietud se dirige menos a la preservación de una cierta majestad de la justicia que a tabear el ingreso a los recovecos de la vida partidaria, como la afiliación, la suspensión o expulsión de militantes, la elección de dirigentes medios (Núñez, 2003: 284) y evitar el desgaste de energía, tiempo y recursos en problemas jurisdiccionales. Por ejemplo, en México, consideran un exceso que el TEPJF impida retirar una demanda –señal de un probable acuerdo interno satisfactorio, de pronto amenazado por una resolución jurídica sobre un problema político ya resuelto–.

Los líderes políticos se incomodan pues estiman que la justicia les resta eficiencia en la competencia, impidiendo, por ejemplo, resolver pronto un conflicto, remover dirigentes cuya gestión es desfavorable para esa tienda o fallando sistemáticamente a favor de los militantes en las controversias con las direcciones (otros cuadros expresan el sentimiento inverso: que los tribunales electorales inclinan la balanza del lado del poder partidarios, convalidando jurídicamente la arbitrariedad política).

En contraste con esas reservas, otras corrientes insisten en la utilidad de un guardián que asegure que una decisión, legislativa o interna en un partido, se adopta no sólo por una mayoría sino en los límites de la Constitución o del estatuto del partido y después de haber seguido el procedimiento correspondiente (Favoreau, 1991: 162). En ese sentido, la judicialización permitiría que “la resolución de los conflictos electorales se realice por un tribunal independiente e imparcial, con base en los principios de constitucionalidad y legalidad, mas no según los criterios ampliamente discrecionales de la oportunidad y la negociación política” (Orozco, 2013).

La argumentación se apunala subrayando que los órganos jurisdiccionales disuaden la comisión de arbitrariedades y protegen los derechos políticos en círculos más amplios que los estrictamente partidarios. El afianzamiento y el respeto de los derechos constituye una piedra angular del asentamiento democrático y del Estado de derecho, una garantía para la participación plural, amplia y

equitativa. Si un problema histórico fue que algunas actitudes democráticas de la población tenían poco impacto en las estructuras autoritarias de gobierno (Poitras, 1998: 63-75), ahora se extiende la oportunidad para que encuentren eco en el garantismo de las instituciones públicas.

Asimismo, se señala que la recurrente y creciente intervención de la justicia electoral fortalece la cultura de la legalidad en el sistema político. En el universo de las frías correlaciones de fuerza, las cuestiones jurídicas, ayer secundarias, cambian de estatus si la competencia se desarrolla con un árbitro capaz de hacer respetar el marco jurídico. Los márgenes de los jugadores se restringen y la definición de sus estrategias y tácticas requiere considerar esta variable.

Hoy, los partidos atraviesan una transición de sistema. En el precedente, predominaba el orden y la disciplina internos, sin costumbre de controversia, ya sea porque los contestatarios eran marginados por quienes controlaba los centros de decisión; cooptados con una parcela del poder que anhelaban y el reequilibrio satisfacía a todos; o, finalmente, optaban por la escisión que rompía con la organización. Las dos primeras situaciones eran cotidianas y solían tener un eco mínimo, a diferencia de la ruptura con la organización. En cualquier esquema, las tensiones internas no se prolongaban, se resolvían con decisiones políticas al margen de disputas jurídicas.

Ahora, los partidos lidian con conflictos internos, de importancia variable, de manera constante. La titularidad de los cargos directivos partidarios y las candidaturas se someten a competencias auténticas, sin precedentes en América Latina (Freidenberg, 2016: 31-91). En este contexto, la resolución del conflicto pasa tanto por la negociación política como por el alegato legal. La imagen de estabilidad interna es sucedida por una de incertidumbre, imprevisibilidad, hasta de trampa pues los argumentos y contraargumentos de las batallas jurisdiccionales manchan la reputación de unos y otros.

Como cada vez que se construye un orden jurídico donde antes existían pocos límites, los momentos primeros generan la impresión

de que las irregularidades se multiplican, cuando, en realidad, adquieren visibilidad; más aún, si actividades aceptadas, toleradas, parte de la cotidianeidad política, de pronto se consideran irregularidades y faltas, o incluso se tipifican como delitos. Ejemplo de esta evolución es el financiamiento de la política, antes libre en la obtención de fondos, los tiempos y los topes de gasto, ahora sujeto a regulaciones cada vez más estrictas. A la larga, a medida que el derecho se precisa y se afina la aplicación, los hábitos precedentes podrían disminuir.

La moralización de las prácticas electorales es una construcción progresiva (Garrigou, 1992; Larrère, 2018: 13-16). El avance del derecho coloca reglas a las tradicionales acciones políticas y, al inicio, la intervención judicial se percibe como excesiva. A la larga puede elevar el umbral de una "práctica política" aceptable, aunque, también es cierto, marcos jurídicos demasiado desfasados de la realidad de los actores, quedan en letra muerta y como lastre de des crédito para el sistema político, incluyendo el tribunal encargado de supervisar su aplicación. Probablemente se trata de una crisis de crecimiento, del cambio de una época, de un juego político casi exclusivamente regido por actos políticos a otro en la cual la habilidad política debe explayarse dentro de las restricciones jurídicas.



## **IX. Develando el misterio del ánfora: el estudio de las elecciones presidenciales en América Latina por las ciencias políticas y sociales**

---

### **Introducción**

Pasadas más de cuatro décadas del inicio de la transición a la democracia en América Latina en 1978, las elecciones se han consolidado como el espacio privilegiado para definir las orientaciones políticas, institucionales y socioeconómicas de la sociedad, la titularidad del poder, las correlaciones de fuerza partidaria. Su regularidad temporal, el pluralismo de las opciones partidarias, la libertad de la campaña y la creciente calidad profesional de su ejecución abren una etapa inédita.

Los retrocesos de algunos países no quiebran la tendencia inequívoca que marca una ruptura histórica con fases en las cuales las elecciones alternaban con golpes de Estado o se celebraban bajo la sospecha –muchas veces fundada– del fraude y la exclusión de la oposición. Esta evolución instala a las elecciones en el eje de la política, y las eleva de un asunto relativamente menor a uno destacado en las ciencias sociales y políticas.

La bibliografía se ha extendido de manera considerable y se incrementa anualmente, en paralelo al asentamiento profesional de las carreras de ciencias políticas en América Latina, ayer contadas, ahora familiares en el paisaje universitario. Asimismo, frente a las corrientes que privilegiaban la historia de la larga duración socioeconómica, la determinación de la matriz política a partir de las estructuras económicas y de las clases sociales, el análisis de la vida política recuperó autonomía y se renovó profundamente.

Probablemente, la amplitud de ángulos de las investigaciones electorales presidenciales no pueda ser cubierta en un único texto. Ello obliga a seleccionar algunos relevantes, en este caso cuatro,

que conforman igual número de secciones del capítulo. En la primera, se estudia la elección en un contexto extenso, vinculado con el destino, la calidad y la construcción de la democracia y los dilemas de la ciudadanía, en una línea con resonancias sociológicas e históricas. La segunda se dirige a la investigación clásica de un proceso electoral: las condiciones y el desarrollo de la campaña, los datos de la preferencia de los votantes, el efecto de los resultados. El acápite distingue, con personalidad propia, dos subsecciones: la elección como quiebre político en la historia de los países y las nuevas áreas de trabajo en el campo electoral. Las siguientes secciones se centran en campos propios de la ciencia política. La tercera se detiene en el comportamiento ciudadano en las elecciones, considerando como variables fundamentales el nivel de participación y la orientación de las preferencias. La cuarta aborda los sistemas electorales. Las conclusiones reflexionan sobre la evolución bibliográfica entre el final del siglo XX y las primeras décadas del siglo XXI.

El objetivo es ofrecer una mirada plural, tanto en el origen geográfico de las investigaciones, como en los abordajes metodológicos. Con todo, la carrera para alcanzar la revisión exhaustiva de la bibliografía está perdida de antemano, inevitable limitación (y buena noticia) dada la fecunda producción de libros y artículos especializados desde las últimas décadas del siglo XX. Las obras se mencionan como ejemplos ilustrativos o representativos más que como la suma bibliográfica de un área.

## **I. La elección: centro y ventana de la vida política y democrática**

Las elecciones ocupan un lugar central en la vida democrática. En una sola jornada, cristalizan las evoluciones políticas y sociales relevantes, el balance de los años precedentes. Sus reglas de apertura o los límites de la competencia ilustran las concepciones sobre la inclusión política, la definición de la ciudadanía, así como la efectividad del sufragio para definir la titularidad del gobierno o, dicho de otro modo, el poder del electorado para decidir el destino colectivo. En este sentido, constituyen una ventana privilegiada para observar la continuidad y la evolución de los comportamientos, los sentimientos, los valores y las actitudes de la sociedad.

El turbio pasado electoral latinoamericano provocó una reflexión que planteó, en simultáneo al inicio de la transición, una pregunta inevitable y pertinente: ¿para qué sirven las elecciones? (Hermet; Linz; Rouquié, 1978; Couffignal, 1992: 19-45). En América Central, la clasificación de las elecciones en el siglo XX entre fraudulentas y limpias, arroja un balance globalmente negativo, pero con una inflexión favorable en la década de 1980 (Lehoucq, 2004: p. 18).

La provocadora interrogante sobre las elecciones que no contemplaban necesariamente la alternancia –vale decir la auténtica puesta en juego del ejercicio del poder– generó un interés por escudriñar la historia electoral desde el siglo XIX y principios de la centuria siguiente hasta la ruptura de las compuertas cerradas de las Repúblicas oligárquicas. Se trató de un retorno sobre una historia en general poco y mal conocida, desdeñada como secundaria. Se buscó no solo dar cuenta de las funciones de las elecciones en el sistema político, sino abordar cuestiones vinculadas a cómo se llevaban a cabo esos procesos, cómo los interpretaba la gente, quiénes se integraban y quiénes quedaban excluidos, cuáles eran los criterios de separación y su grado de rigidez.

Se conjugaron los aportes de la historia y de la ciencia política para descubrir un mundo de prácticas, culturas y formas de socialización políticas más complejas y matizadas que las ideas, a menudo caricaturizadas o simplistas, sobre esos períodos. Superaron dos leyendas, la rosa de procesos revestidos de entrada con características modernas, y la negra, de contiendas violentas, corruptas y amañadas que servían de juego exclusivo de las oligarquías.

Las investigaciones se interesaron en los primeros ensayos, alrededor de las elecciones para las Cortes españolas en la turbulencia y la incertidumbre del proceso independista, intentando comprender la participación latinoamericana en la Constitución de Cádiz, un campo largo tiempo “descuidado” (México-Berry, 2014: 109-142; Guatemala-García Laguardia, 2004: 192-221; región andina-O’Phelan, 2002: 165-185; Demélas, 2003: 129-187). Siguieron los pasos titubeantes de la creación de la ciudadanía en las nuevas Repúblicas, los modos de conformación y organización de los Estados,

el surgimiento de los partidos o de los proto-partidos, los tipos de disputa de poder alrededor y en las elecciones (Annino, 1995; Irurozqui, 2005; Sábato, 1999). Los autores tratan de comprender cómo, en la periferia del área donde nació la política moderna, en el "Extremo Occidente", se produjo el tránsito del universo conceptual premoderno a uno que recogía los principios fijados por las revoluciones de fines del siglo XVIII en una estructura social en la cual pervivían marcados elementos de estratificación colonial (Guerra, 1992; Brasil-Carvalho, 2000; Perú-Chiaramonti, 2005; Venezuela-Navas, 1993).

Para el siglo XIX o el siguiente, los trabajos de esta matriz pueden fijarse en una elección hito, como la chilena de 1874, clave en la definición del ciudadano electoral (Joignant, 2001: 245-275, y para sus prolongaciones: Jara, 2017: 329-349;). También analizan cómo los Estados impusieron el ritual y las prácticas electorales (México-Alonso, 1993), en un examen que rescata el aporte de la corriente sociohistórica del sufragio de impronta francesa (Déloye; Ihl, 2008; Garrigou, 2002).

Comúnmente, abarcan décadas para entender las inflexiones históricas y distinguir periodos. Desentrañan cuáles fuerzas empujaron hacia la ampliación de la frontera electoral y cuáles –a menudo, con más éxito– las resistieron y restringieron la ciudadanía, al menos hasta principios del siglo XX (Brasil-Nicolau, 2012; Uruguay-Zeballos, 2015: 133-151; Venezuela-Navas, 1998). También reflexionan sobre la articulación del sufragio y la democracia (Chile-Cruz-Coke, 1984; Nazer; Rosembliit, 2000: 215-228). Los estudios colocan la luz sobre la tensión, las distorsiones y los efectos inesperados provocados por el fraude o la violencia electoral (América Latina-Posada Carbó, 2000: 611-644; Bolivia-Irurozqui, 2019; Brasil-Ricci; Porto, 2017: 243-268; Perú-Ragas, 2005: 215-232).

Las investigaciones se ocupan del papel de los incipientes partidos, las reglas de juego y la administración electoral, la competencia de fracciones de las elites y las complejas relaciones que tejían con los grupos populares en y fuera de las elecciones (Argentina-Sábato; Lattieri, 2003; Bolivia-Irurozqui 1994; Irurozqui 1999;

Honduras-García, 2017; México-Aguilar, 2010; José, 2012; Gantús, 2016; Perú-Basadre, 1980; Aljovín de Losada; López, 2005; Chiaramonti, 2005; Rodríguez-Cadilla, 2015; Franco, 2013: 277-302; para una revisión de la bibliografía: Aljovín de Losada, 2006: 219-242; Ragas, 2006: 243-272). Evalúan el papel de los periódicos, para movilizar a los electores o incluso más allá de ese círculo, a pesar de las limitadas tasas de alfabetización (México-Gantús; Salmerón, 2014; Perú-Ragas, 2003: 107-125). Los enfoques temporales amplios permitieron también poner en evidencia las novedades de los procesos electorales de finales del siglo XX con respecto a los de las décadas precedentes (Honduras-Romero Ballivián, 2014; para el caso de Puebla, ilustrativo de la posibilidad de efectuar el enfoque en el nivel subnacional, Coutiño, 2013).

La historia del acceso al voto en una dimensión de largo plazo concita numerosas obras. Se ha desplazado el foco de interés. Pasó de cómo lo lograron los sectores populares hacia la trayectoria de la conquista femenina del sufragio, que conforma un área con personalidad propia. El meollo se sitúa en colocar la obtención del derecho entre la presión feminista, normalmente de sectores de elite e intelectuales, el cálculo político y el “espíritu del tiempo”, procurando calibrar la importancia de cada uno de esos factores. Los trabajos exploran la preparación del terreno (Chile-Errázuriz, 2005: 257-286); recuperan el protagonismo de las promotoras; se centran en los años críticos (Guatemala-Monzón, 2002); ofrecen una panorámica y presentan los retos (Colombia-Luna; Villarreal, 1994; Wills, 2005: 39-57; Honduras-Villars, 2001). La presencia de autoras en la temática es cuasi monopólica.

El debate sobre el sentido y la función de las elecciones adquirió connotaciones aún más contemporáneas donde el autoritarismo no fue la negación pura y simple de los comicios –como en la mayoría de las dictaduras militares– sino que el régimen las usó de manera teatral, para dotarse de una apariencia de legitimidad y legalidad. Cuando el mecanismo fue burdo, las investigaciones se refieren a las elecciones de manera tangencial; cuando fue más sofisticado, hubo un desafío intelectual para entender su papel para las estructuras del poder y la reacción y adaptación de los partidos y de la sociedad.

Fue el caso de México, donde el Partido Revolucionario Institucional (PRI) construyó un sistema de partido hegemónico, es decir cerrado a la alternancia, aun cuando organizara presidenciales con inalterable periodicidad (Sartori, 2005: 285-289). La reflexión fue tanto más indispensable que, en ese país, las elecciones constituyeron la ruta de la transición a la democracia sin una ruptura del orden constitucional, un quiebre violento del régimen o una rebelión popular (Merino, 2003; Woldenberg, 2012), más bien a través de sucesivas reformas electorales acordadas con la oposición (Córdova, 2008: 654-655; Loaeza, 2008: 122-150). El federalismo exigió que esa misma ruta se siguiera en los estados y, más allá de los rasgos comunes, la ruta de cada uno fue singular (Coutiño, 2013). La contemporaneidad de los eventos puso en la primera línea a los politólogos y sociólogos, en tanto que los aportes de los historiadores se volvieron esporádicos.

Con características distintas, la pregunta también resultó pertinente para elecciones centroamericanas de la década de 1980, competitivas sí, pero hasta cierto punto, ejecutadas en contextos de guerra civil y exclusión de las corrientes que cuestionaban el statu quo. Tal vez la respuesta estribara en que lo importante eran los resultados prácticos de esos comicios más que los principios democráticos (Torres-Rivas, 2008: 183-188; para abordajes adicionales: Booth; Seligson, 1989; Karl, 1995: 72-86).

El sentido y la función de las elecciones parecían estar destinados al rincón de las curiosidades históricas en América Latina. La reaparición de procesos electorales opacos, o descaradamente manipulados, con las instituciones dominadas desde el Ejecutivo para asegurar la perpetuación del caudillo, con una marginalización de la oposición y el cierre de la perspectiva de cambio en el poder presidencial, devolvió actualidad a la interrogante. Los focos rojos se concentraron en Nicaragua (Puig, 2018: 303-326; Jarquín, 2016) y Venezuela (Pantoulas; McCoy, 2019: 391-408).

Surgieron conceptos para dar cuenta del terreno resbaladizo y grisáceo: entre otros, "regímenes híbridos" (Karl, 1990: 1-23), "democracias iliberales" (Zakaria, 1997: 22-43), "autoritarismo com-

petitivo" (Levitsky; Way, 2002), "autoritarismo electoral" (Schedler, 2002). Más allá de los matices, describieron realidades (e inquietudes) próximas. La reflexión no se limitó a países de América Latina, fue global. Indicó el decaimiento del impulso democrático a principios del siglo XXI, tras la ola de optimismo que siguió al derrumbe del comunismo europeo, con modalidades de gobierno que, sin anular las elecciones ni impedir por completo la participación de la oposición o algunos espacios de libertad de expresión, crearon hegemonías impermeables a la alternancia. La tendencia se manifestó en países con peso demográfico y geopolítico, y titubeante tradición democrática, como Argelia, Filipinas, Turquía, Rusia, Bielorrusia, donde líderes fuertes asociaron sus nombres a prolongados dominios del poder, además de otras naciones del antiguo espacio soviético, en especial de Asia central.

En otras sociedades, el retorno a las elecciones marcó la salida de los militares o la concreción de los acuerdos de paz. La emblemática "elección de apertura" (Rojas, 2000: 457-472) se erigió en símbolo de la "transición a la democracia", en sí misma una vigorosa categoría de la ciencia política latinoamericana. Su estudio procuró aprehender su novedad y las continuidades con el pasado (Spinelli, 2008: 11-28), su incidencia en las perspectivas de las nacientes democracias, los problemas que resolvía y los que planteaba, las configuraciones institucionales que favorecían y cómo los actores se articulaban alrededor de ellas. Las investigaciones nacionales se acoplaron con ensayos comparativos en la región andina, el cono sur y Centroamérica.

A medida que la transición se aleja, el repaso específico de esa elección se relega como ilustró la desaparición del vocablo entre la segunda (2000) y la tercera edición (2017) del Diccionario electoral de CAPEL / IIDH (CAPEL; TEPJF, 2017). Surgen nuevas problemáticas. El abordaje se desplaza al estudio del entrelazamiento de las elecciones con las dimensiones y las facetas de la democracia, su compleja relación con la modernización de la sociedad, el cambio institucional y la democratización (México-Loaeza, 2008: 87-103; Gómez Tagle, 2012: 291-336; Guatemala-Torres-Rivas, 2001; Sonleitner, 2009: 509-549; Sáenz de Tejada, 2012).

Los comicios sirven igualmente para evaluar la cultura política y los contornos de las prácticas ciudadanas, un terreno prolífico en la huella de la escuela norteamericana (Almond; Verba, 1963), independientemente de las distancias axiológicas o metodológicas de los investigadores con los postulados iniciales. Para cernir las evoluciones, se analizan los niveles y los estilos de participación, con aproximaciones mixtas a partir de datos cuantitativos (electorales y de encuestas) y reflexiones cualitativas. El tema se presta para extensas miradas geográficas y mediciones temporales, en especial por las periódicas encuestas continentales desde finales del siglo XX, acompañadas de estudios nacionales, del Barómetro de las Américas (LAPOP), proyecto de la Universidad de Vanderbilt dirigido por Mitchell Seligson. Más allá de las especificidades y variantes coyunturales, a menudo los resultados muestran culturas políticas poco participativas, ciudadanías de calidad e intensidad desiguales, a veces en desacuerdos sustantivos y con núcleos indiferentes a los principios democráticos (América Central-Azpuru, 2019: 43-77; Bolivia-Lazarte, 2001: 27-153; Honduras-Castellanos, 2020; México-Coutiño, 2011; Instituto Nacional Electoral, 2014 a; Panamá-Pérez; Gandásegui, 2004; Venezuela-Briceño, 2009: 37-65; Carrasquero, Varnagy, Welsch, 2003: 53-65;).

Las elecciones también abren el mirador sobre la dinámica de los movimientos sociales, de las luchas y los intentos por definir los contenidos de la democracia (Ecuador-Verdesoto, 1984). Allí se expresan los intereses y los clivajes hondos de la sociedad, a veces reflejo de fracturas profundas (Bolivia-Romero Ballivián, 2003), o, no siempre, por el personalismo que embarulla las pistas, como sucedió en varias oportunidades en Brasil (Mainwaring, 1999); o son el escenario donde irrumpen nuevas líneas de división, como la étnica en Ecuador (Freindeberg, 2004: 101-138) o Bolivia (Centellas, 2017: 51-78; Loayza, 2015). Esta vertiente con alta carga de sociología política desborda el interés por el resultado de una elección para asir las evoluciones de mediano y largo plazo, con sus eventuales inflexiones, sobre la manera cómo se tejen las relaciones sociopolíticas entre los miembros de la comunidad y la sociedad, y cómo el Estado y la sociedad interpretan el sentido de

las elecciones, respondiendo así a la pregunta para qué sirven los comicios en un determinado momento.

A esa rama, se añade la perspectiva específicamente política de las elecciones como espejos de la competencia y las características del sistema de partidos (Ecuador-Freidenberg; Pachano, 2016: 161-208; Mejía, 1998; Panamá-Brown, 2009); las armonías y crecientes tensiones entre los niveles nacionales y locales de la política (Freidenberg; Suárez-Cao, 2014); los fluctuantes modos de relacionamiento de la ciudadanía con la política (Argentina-Cheresky; Pousadela 2004: 13-34).

### **El dominó mundial del Coronavirus**

La suspensión y la postergación de elecciones es un hecho en sí mismo excepcional. Sin embargo, el año 2020 quedará marcado en la historia mundial electoral por la cadena de suspensión de procesos electorales como medida preventiva para detener la expansión de la pandemia del Coronavirus. La ola no distinguió regiones y afectó tanto a los sistemas democráticos sólidos como a los endeble, planteando complejos rompecabezas a los organismos electorales, a los sistemas de partidos sobre si y cómo proseguir los procesos electorales, a los esquemas constitucionales sobre cómo resolver la prórroga del mandato de las autoridades.

El dominó se extendió por América Latina, donde se postergaron elecciones generales (Bolivia, República Dominicana), locales (Brasil, Paraguay, México, Uruguay), referendos (Chile), primarias (Perú).

## **II. Estudios electorales**

### ***El estudio clásico de las elecciones***

La sección precedente inscribió las elecciones en una red amplia y compleja en la cual adquieren sentido político, social, cultural y, al mismo tiempo, revelan y cristalizan las evoluciones de la sociedad.

Las elecciones en América Latina han transcurrido también por un cauce de investigación "clásico", en el sentido que se ajusta a un

patrón asentado. Son estudios concentrados en un proceso electoral analizado en tres momentos. El primero antecede la jornada electoral. Incluye el desempeño del gobierno saliente, el movimiento de partidos y la selección de candidatos, el desarrollo de la campaña, el posicionamiento del electorado ante los temas de debate (a veces con su denominación en inglés, *issues*), el papel de los medios de comunicación y eventualmente de actores, en principio ajenos a la arena electoral, pero decisivos en ciertas coyunturas (militares, empresarios, movimientos sociales, etc.). Ese prelude genera el marco de interpretación de los resultados, con la evolución del cuerpo electoral con respecto a los comicios previos, el nivel de participación, la distribución de los votos entre los candidatos y el reparto de los cargos en disputa. La meta es comprender y explicar los datos, señalar por qué se produjeron los resultados que se dieron y resaltar las principales tendencias políticas de la elección. Las investigaciones concluyen con una prospectiva del escenario, en particular del nuevo gobierno y de las fuerzas opositoras.

Se trata del eje más representativo de los estudios electorales latinoamericanos; probablemente el único presente en todos los países y cada presidencial lo alimenta con artículos en revistas especializadas, capítulos, libros. La abundante bibliografía expresa la profesionalización de la ciencia política en América Latina y exhibe un arco metodológico extenso. Tiene, por supuesto, una frondosa y antigua contraparte en Europa y en América del Norte —a veces una fuente directa de inspiración—, donde se hallan afianzadas las elecciones regulares en el tiempo y limpias en sus condiciones. A modo de anticipo, es común que los autores preparen versiones cortas y casi instantáneas que, en grandes líneas, sigue el esquema de tres secciones, destinadas a portales especializados, periódicos, revistas generalistas.

Esta línea de investigación dio origen a las primeras compilaciones que reseñaban elecciones celebradas en lapsos cortos. Destaca el Boletín electoral del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL / IIDH). Abordó las elecciones latinoamericanas con análisis de casos nacionales (presidenciales y locales), en textos breves, redactados

por investigadores o autoridades electorales (con frecuencia los autores acumulaban ambas características), destinados a un público interesado, no necesariamente experto. El Boletín se publicó entre 1989 y 2000, con un total de 23 números.

En el período, esa institución pasó de los artículos del Boletín a otros de mayor envergadura, con la metodología propia de las ciencias sociales y políticas. El calendario facilitaba la iniciativa. Lo que alguna vez pareció un "maratón electoral", se convirtió en una rutina pues cada par de años acumula seis o siete presidenciales (sin contar los comicios locales, legislativos o referendos que iniciaban su tímida aparición con un formato autónomo de la presidencial). El volumen inaugural se enfocó en las elecciones del ciclo 1988-1991, marcadas por el reto simultáneo de asentar la democracia y conducir reformas económicas de corte liberal (Cerdas Cruz; Rial; Zovatto, 1992). El segundo volumen, de 1992 a 1996, fue sensible al descenso de la participación y al desencanto con un régimen que no alcanzó la prosperidad prometida (Rial; Zovatto, 1998).

Tras un vacío de obras de este formato en el paso del siglo XX al XXI, el relevo vino de la Universidad de Salamanca, con un papel destacado de Manuel Alcántara. Se mantuvo el principio de continuidad, en forma de serie, aunque en editoriales distintas. Las publicaciones cubren tres lustros, con los ciclos 2005-2008 (Alcántara; García Diez, 2008); 2009-2010 (Alcántara; Tagina, 2011); 2010-2013 (Alcántara; Tagina, 2013); 2014-2015 (Alcántara; Tagina, 2016), 2016-2018 (Alcántara; Buquet; Tagina, 2018), 2017-2109 (Alcántara, 2020). Compilaron monografías nacionales con metodologías próximas, sumaron estudios regionales, comparaciones de largo alcance para detectar los elementos salientes en indicadores como participación, volatilidad electoral, cantidad de partidos y ubicación ideológica (por ejemplo, Alcántara, 2013: 9-70).

Tales obras fueron acompañadas por iniciativas que no pretendían fundar series sino analizar comicios próximos en el tiempo, que tuvieran –de preferencia– rasgos comunes, como el cambio de rumbo hacia la izquierda a principios del siglo XXI (Cheresky, 2007), o se articularan alrededor de una problemática común, como la

legitimidad y los desafíos de la democrática (Santander, 2009; Mayorga, 2016).

En algunos países se crearon series de estudios electorales, publicados después de cada proceso. En Bolivia, la revista "Opiniones y Análisis", editada por Fundemos y la Fundación Hanns Seidel, entregó entre 1995-2009 una docena de números específicamente electorales, con enfoques predominantes de ciencias políticas o sociales. En Colombia, la serie "KAS Papers" asocia regularmente a académicos para discutir asuntos electorales. Las fundaciones alemanas (en especial K. Adenauer, F. Ebert, H. Seidel) contribuyeron a crear las condiciones para el despegue de las investigaciones electorales en numerosos países, ya fuera con revistas o, más frecuentemente, con libros. Asumieron una responsabilidad que eludían o no lograban asumir las casas editoriales locales.

Los organismos electorales se sumaron a la tarea con libros que se acoplan a pautas de calidad propias del mundo académico gracias a la creación de departamentos o direcciones que se encargan de tareas educativas en el sentido amplio e investigativas de manera específica. Son, hoy por hoy, probablemente los principales centros de producción y difusión. Dominan más textos sobre la temática electoral que estudios sobre elecciones, para respetar la delgada línea de la neutralidad política y partidaria. También colocan su sello en revistas. Pocas duran, muchas fueron víctimas de la salida de las autoridades que las promovieron, de crisis institucionales o de recortes presupuestarios. Destacan las del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, la decana, en circulación desde 1992; del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica; de la Oficina Nacional de Procesos Electorales de Perú.

Aunque los profesores e investigadores universitarios son actores decisivos del acervo bibliográfico, pocas universidades, como instituciones, han jugado en la primera línea. Respaldan y financian investigaciones puntuales –unas cuantas de envergadura considerable– y publican libros, a menudo de manera más esporádica que sistemática. Les cuesta sostener publicaciones periódicas. Entre las excepciones se cuenta la Universidad Nacional Autónoma de

México (UNAM) con la Revista Mexicana de Derecho Electoral, la Revista Mexicana de Sociología y la Revista de la Facultad de Derecho –los ejes de interés de las dos últimas desbordan con creces el campo electoral–. También pueden citarse la Revista de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile y, fuera del continente, a América Latina Hoy de la Universidad de Salamanca. Si bien no están especializadas en la materia, vuelcan con frecuencia su atención a temas electorales o publican números temáticos.

Las asociaciones o fundaciones de ciencias políticas son jugadores nuevos en el campo, raras veces dotadas de recursos sostenidos, por lo que sus publicaciones suelen tener un carácter aleatorio. Por la cantidad y calidad de sus publicaciones sobresale la Revista Mexicana de Estudios Electorales dependiente de la Sociedad homónima.

### ***La elección como punto de ruptura***

La sucesión de elecciones conlleva alternancias en una gama amplia, desde naciones en las cuales ningún partido ha conseguido mantenerse o regresar al poder (Guatemala, con un sistema partidario débil y volátil), hasta aquellas con apenas una o dos alternancias en décadas, como El Salvador. En general, los cambios de administración transcurren al ritmo de la “política ordinaria”, vale decir que los traspasos del poder no implican alteraciones o reorientaciones demasiado bruscas de las políticas públicas (Martin, 2000).

Contadas se distinguen como una ruptura de alto impacto en una línea de mediano o largo plazo. Pocas suponen una transformación profunda del sistema político y partidario, el ordenamiento institucional, las políticas públicas, las relaciones socioeconómicas, las pautas culturales. No basta con el programa del partido, la retórica del líder o la voluntad de los dirigentes; se requiere, adicionalmente, y de manera clave, que el mandato del electorado abra y consolide una inequívoca ventana de reforma (Keeler, 1994).

Cuando llegan, las investigaciones se multiplican para escudriñar qué sucedió en esas elecciones, cómo se movieron las fichas

para desencadenar un sismo electoral, cuáles eran las tensiones acumuladas que estallaron en esa desembocadura. En un cierto sentido, se asemejan al estudio de los procesos revolucionarios o de golpes de Estado que alteraron significativamente el curso de las sociedades (como el de Augusto Pinochet en Chile que provocó nutridos análisis), con su doble dimensión, explicar cómo y porqué se produjo ese desenlace. Esa tarea se aproxima a la plasmada por los autores que trabajan las transiciones políticas (cf. Linz, 1990; O'Donnell; Schmitter; Whitehead, 1994).

Estas elecciones han tenido dos sellos en América Latina. En la década de 1990, introdujeron las reformas económicas liberales con una fórmula de shock, de la mano de un líder nuevo (el outsider) que conectó con una base social desprovista de representación y realineó las fuerzas políticas. Las arquetípicas fueron la brasilera de 1989 y sobre todo la peruana de 1990 (Crespo; Garrido, 2008: 173-178; Degregori; Grompone, 1991). En la primera venció Fernando Collor de Mello, gobernador de Alagoas, un estado periférico; en la segunda, Alberto Fujimori, paradójicamente opuesto en campaña a la terapia frontal propuesta por su contrincante Mario Vargas Llosa. Ningún otro país reprodujo exactamente esa combinación, aunque la irrupción de outsiders colocó en jaque a las formaciones tradicionales; más bien, en varios, el liberalismo económico fue aplicado por los partidos de la antigua corriente nacional-popular, que lo prometieran o no durante la campaña (Víctor Paz en Bolivia, Carlos Menem en Argentina, Carlos A. Pérez en Venezuela).

La simultaneidad de la reinstauración democrática, las elecciones de apertura y los correctivos económicos generó una rica reflexión alrededor de la combinación de los desafíos políticos y económicos (Przeworski, 1991; Przeworski; Di Tella; Maravall; O'Donnell; Schmitter; Stepan, 1998). Latinoamérica fue puesta en paralelo con Europa del este, aunque el pasado, autoritario en un caso y totalitario en el otro, creaba diferencias significativas de partida (O'Donnell; Schmitter; Whitehead, 1994; Hermet, 1993: 13-42). En realidad, en la región, ese proceso colapsó el sistema nacional popular, la forma principal de organizar la política y la sociedad durante el siglo XX (Touraine, 1988) y cuyo estudio representó uno de

los ejes centrales de la economía, la sociología y la ciencia política latinoamericanas.

El siglo XXI trajo un sello distinto, concentrado sobre todo en la región andina. Candidatos carismáticos ganaron un mandato de quiebre con el statu quo y plasmaron el nuevo orden en Constituciones aprobadas por Asambleas Constituyentes, en tanto que se hundieron los partidos del sistema tradicional. Los casos emblemáticos fueron los de Hugo Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia y Rafael Correa en Ecuador. No se trata, por lo tanto, de todos los gobiernos del denominado "Socialismo del siglo XXI", únicamente de aquellos que se instalaron a través de esas elecciones de realineamiento.

Sin todavía conocer el desenlace, los investigadores intuyeron las señales inequívocas de la crisis, del malestar ciudadano, del desgaste de las instituciones, de la erosión de la credibilidad de los actores en las elecciones y los gobiernos precedentes (Venezuela-Kornblith, 1993: 241-292; Bolivia-Mayorga, 2002: 67-112). Las elecciones de la ruptura fueron analizadas para Venezuela (Carrasquero; Maignon; Welsch, 2000; Ellner; Hellinger, 2003; Molina; Pérez, 1999: 75-106); Bolivia (Romero Ballivián, 2007; Lazarte, 2008: 129-152); y Ecuador (Pachano, 2007b).

La discusión académica se desarrolló en torno a las causas que condujeron a esa conclusión electoral. Se puso el acento sobre factores estructurales, como la desigualdad entre una ancha base que se sentía perdedora, con derechos y servicios recortados por la economía liberal, y segmentos de clase media y la elite que ganaban con las orientaciones proclives al mercado y los enfoques tecnocráticos. También se subrayó el efecto de las razones específicamente políticas que cambiaron las correlaciones de fuerza, como el progresivo descrédito de la "clase política", percibida como corrupta, distante y excluyente. Por intensa que fuera la controversia—limitada por cierto consenso en los diagnósticos—, no se comparó con el debate que analizó las consecuencias de esas elecciones y esos gobiernos, que desbordó las fronteras nacionales. Allí predominó una confrontación política e ideológica áspera y polarizada,

no por ello desprovista de talento y agudeza, sobre todo cuando se lanzaron al ruedo ensayistas de fuste. El caso más evidente fue el gobierno de Chávez.

Las interpretaciones percibieron al líder del cambio no como el demiurgo sino como el canalizador del descontento y el beneficiario de una ola latente que solo aguardaba la oportunidad para aparecer como un tsunami. También lo asociaron con arraigadas tradiciones, como el “populismo” o el caudillismo, que, más allá de sus singularidades, reemergen periódicamente en contextos de instituciones frágiles (Freidenberg, 2008: 189-235). Los enfoques procuran un delicado equilibrio entre el reconocimiento del papel de esos líderes y las condiciones de base que permitieron el surgimiento de esos movimientos, a la vez innovadores e inscritos en la historia larga.

### **El encanto electoral de los militares golpistas**

Región caricaturizada por sus golpes de Estado, América Latina ha sido una tierra fértil para los militares golpistas, incluso en la época democrática, en la cual esos intentos no prosperaron.

Los militares que intentaron derrocaron a gobiernos en nombre de ideales de justicia social, recuperación del orgullo nacional e incluso –paradójicamente– más democracia, lograron réditos electorales. Sus sublevaciones fueron medallas de orgullo en las campañas de Hugo Chávez (Venezuela), Lucio Gutiérrez (Ecuador), Ollanta Humala (Perú). En cambio, cuando la intervención tuvo un signo ideológico opuesto, el resultado fue contrario, como demostró el fracaso de Romeo Vásquez, máximo responsable militar durante el derrocamiento de Manuel Zelaya en Honduras. Sus participaciones en las presidenciales de 2013 y 2017 se saldaron con un mínimo apoyo.

### ***Nuevas líneas de investigación: integridad; compra de votos; violencia electoral***

Los procesos electorales generan nuevas líneas de investigación que no se ocupan tanto de explicar el resultado sino de las condiciones en las cuales se celebran, vale decir de su calidad. En este ámbito ha cobrado relevancia la noción de integridad electoral, ligada al aporte de Pippa Norris, de Harvard, en asociación con la universidad de Sidney (Norris, 2014; para una mirada crítica: Nohlen, 2016: 429-453, que reivindica la importancia del contexto sociocultural y la necesidad de establecer categorías). El éxito del concepto y de su ranquin ha rebasado con creces las fronteras académicas.

La perspectiva del Proyecto de Integridad Electoral es mundial y se basa en indicadores numéricos, en principio, objetivos y comparables, sobre la calidad de las elecciones en múltiples dimensiones, antes, durante y después de la jornada electoral, a partir de encuestas llenadas por especialistas. Su resultado más conocido, pero no el único, es el ranquin de países. Su auge es revelador de la fuerza de la ciencia política anglosajona, de impronta cuantitativa, orientada a elaborar índices para medir un fenómeno en el tiempo y entre unidades geográficas (pueden citarse los índices anuales de la calidad democrática de la revista británica *Economist*, de Freedom House, la base de datos sobre las características de la democracia del proyecto *V Democracy* administrado por la universidad de Goteburgo; en América Latina, la fundación Konrad Adenauer en alianza con Polilat elaboraron el Índice de desarrollo democrático).

La región ha sido objeto de estudios específicos sobre integridad (Martínez i Coma; Norris; Frank, 2015: 37-54). Espacialmente, se confirman los altos puntajes de elecciones en Uruguay y Costa Rica, en tanto que, por campos temáticos, destacan el cómputo de votos y los procedimientos electorales. El financiamiento de la política aparece como una rémora. La metodología se ha retomado para estudiar casos nacionales, con los primeros ensayos en Colombia (Londoño; Hoyos 2014); México (Loza; Méndez de Hoyos, 2016: 143-174; Lara, 2017: 1-11); Venezuela, donde la Universidad

Católica Andrés Bello ejecutó un proyecto con ese nombre (Alarcón; Casal, 2014); así como enfoques regionales, como el de América Central (Méndez de Hoyos, 2019: 317-347).

Compartiendo la perspectiva comparada y el principio de la relevancia del comportamiento del árbitro para un proceso electoral legítimo para competidores y ciudadanos, surgen investigaciones para identificar los determinantes de ese éxito. Entre las variables, sobresalen el grado de distancia de las instituciones electorales frente al gobierno y, en menor medida, los partidos (Hartlyn; McCoy; Mustillo, 2009: 15-40; da Silva, 2016: 83-95), o la calidad de la gestión institucional (Barrientos, 2011). Un énfasis distinto, o complementario, coloca la confianza en la autoridad electoral en la trama más general de la valoración de la población del tejido de instituciones (Barreda; Ruíz, 2014).

Otra área con abordajes frescos proviene de la renovación de los trabajos sobre el arraigado clientelismo político y electoral. Para ello, fue necesario dejar atrás estudios que llegaron a una "suerte de impasse, tornándose familiares, hasta previsibles", y prestar atención al punto de vista de los intermediarios y de los "clientes" (Auyero, 1997; Auyero, 2002: 33-52; Schedler, 2004: 57-97).

En contraste metodológico con el rastillaje de terreno, cualitativo y de rasgos antropológicos, desde la universidad de Notre Dame se puso en marcha un proyecto para una comprensión cuantitativa del fenómeno, a través de encuestas a la población (González; Chad Kiewit de Jonge; Nickelson, 2014: 197-211). A la par que emergieron los contornos de una cartografía en la cual Centroamérica aparece más proclive a estas prácticas que Sudamérica, se desmitificaron ideas preconcebidas como que el clientelismo se dirige necesariamente a los electores indecisos o a los más pobres: los resultados muestran la ausencia de "un gran determinante de la compra de votos" y la importancia de las "interacciones bajo coyunturas determinadas" (González; Chad Kiewit de Jonge; Meléndez; Osorio; Nickelson, 2014: 167).

Entre las nuevas rutas exploratorias también se renovó la reflexión entre clientelismo y ciudadanía (Taylor, 2004: 213-227), se

indagó el impacto del tamaño de los distritos sobre el comportamiento clientelista de los parlamentarios (Martínez; Corral, 2015: 35-52) o se apuntó al vínculo entre la compra de sufragios y el financiamiento ilegal de campañas (Serra, 2016: 129-150). En efecto, a medida que las rendiciones de cuenta se convierten en obligaciones legales y las autoridades electorales ejercen controles más fuertes, el pago de esas actividades tiende a hacerse con recursos no declarados o de origen turbio. En este campo, despunta la sombra de la violencia política, que reaparece como un objeto de investigación, o reevaluado en sus dimensiones históricas y comparativas (Malamud; Dardé, 2004).

Esa materia fue omnipresente en el estudio y en la política latinoamericana de los siglos XIX y XX por razones más que sobradas dado que el acceso o la permanencia en el poder tendían a dirimirse a través de golpes de Estado, rebeliones, represiones, guerrillas, guerras civiles, revoluciones, vale decir, a través de las armas. Las elecciones no escapaban a ese ambiente, y sus resultados, muchas veces cuestionados, desataban la violencia por razones legítimas, o no tanto.

La ola democrática trajo elecciones limpias y pacíficas que arrinconaron a la violencia política, y también la convirtieron en un asunto residual de investigación. Colombia constituyó un caso aparte, pues se conjugó el impacto electoral de la guerrilla y de los paramilitares (Ávila; Velasco, 2012; Losada, 2001: 27-50; Losada, 2005: 169-204) y pensar los comicios al margen era un reto (Giraldo, 2010).

La nueva agenda se vincula con tres transiciones. La primera concierne los actores. Se ha pasado de una violencia generalizada contra o desde el Estado ejercida por actores politizados, con una amenaza sobre la posibilidad misma de celebrar la elección o con una organización bajo formatos restrictivos y excluyentes, a una ejecutada por actores a-políticos, de presencia localizada, que pugnan por el control territorial que ofrecen las elecciones. La segunda transición se da en los objetivos. La violencia ya no se dirige contra las elecciones y sus resultados, sino que se cuela en ellas

para obtener ciertas victorias y posiciones. La última, desplaza el foco de la violencia de las elecciones generales o presidenciales a las locales (Romero Ballivián, 2017: 13-66).

Sus picos son más visibles en México, el triángulo norte centroamericano y ciertas áreas andinas. Entre sus efectos, destaca la incidencia negativa sobre la competitividad, con la eliminación de candidatos a través del asesinato o la intimidación (Honduras-Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad, Instituto Nacional Demócrata, 2014), y la participación electoral (México-Trellez, Carreras, 2012: 89-123; Bravo, Maldonado, 2012: 309-334, con conclusiones no siempre concordantes).

Desde el ángulo temático, convoca una novedosa atención la violencia política de género, que se ejerce contra candidatas y elegidas, componente de la problemática más amplia del complejo acceso de las mujeres a los espacios de toma de decisión. Las publicaciones suelen combinar el rigor académico, la toma de posición y la búsqueda de soluciones concretas (Albaine, 2015: 145-162; Freidenberg; Valle, 2017; Krook; Restrepo, 2016). Los estudios de caso se concentran en el nivel local, donde la vulnerabilidad femenina es mayor y más notoria (Bolivia-Rojas, 2012; Costa Rica-Incer, 2014; Ecuador-Arboleda, 2012).

### **III. El estudio de los comportamientos electorales**

La tercera sección se inscribe en la dinámica de la anterior y se interesa en la participación –con su contraparte, la abstención– y en el comportamiento de los ciudadanos en las elecciones, un área abordada solo excepcionalmente antes de la transición a la democracia, por la escasez e irregularidad de los procesos electorales competitivos, y el carácter incipiente de la ciencia política. De hecho, varios de los primeros aportes se debieron a académicos europeos o norteamericanos.

La transición enriqueció poco la bibliografía, por múltiples causas, unas atribuibles a la coyuntura agitada e incierta que puso en vilo a muchos países. Otras se vincularon con la prioridad acordada a los retos de las nacientes democracias, como los nuevos diseños

institucionales, el repliegue de las fuerzas armadas o la pacificación; la importancia de las cuestiones ideológicas que relegaba el recurso a datos empíricos; incluso un cierto desdén por las elecciones, símbolo de la democracia formal, en especial en ciertos enfoques marxistas, por entonces vigorosos en las aulas universitarias.

Al finalizar el siglo XX, el viraje se produjo cuando el afianzado sistema democrático produjo elecciones regulares, y el desorden económico fue superado. Las investigaciones siguieron el curso de dos grandes corrientes metodológicas: la psicosocial, de impronta norteamericana, con la encuesta como herramienta central y enfocada en el comportamiento individual; la geográfica, de origen europeo, orientada hacia el comportamiento colectivo.

### ***La línea psicosocial***

La escuela psicosocial remonta a la década de 1940, con dos centros que asociaron sus nombres a sus hipótesis. La Universidad de Columbia insistió en los condicionantes socioeconómicos y el papel de los medios de comunicación para explicar la formación de la opinión pública, la participación y la orientación del sufragio (Lazarsfeld; Berelson; Gaudet, 1962; primera edición en 1940). La Universidad de Michigan se centró en las actitudes políticas y la identificación partidaria como ejes explicativos del comportamiento electoral (Campbell; Converse; Miller; Stokes, 1980; primera edición 1954; Lewis-Beck; Jacoby; Norpoth; Weisberg, 2008). Ambas influyeron en Europa y, cuando las elecciones se volvieron regulares, en América Latina.

El límite para la difusión de los modelos radica en el costo de las técnicas cuantitativas, más aún si se encaran encuestas nacionales periódicas. Esta metodología requiere políticas y flujos económicos de largo plazo, no siempre existentes en los centros de investigación. Si las series electorales son poco frecuentes, sí se disponen de investigaciones puntuales, con explotaciones más o menos sofisticadas de las estadísticas (comúnmente, de autores formados en Estados Unidos, donde la ciencia política privilegia los métodos cuantitativos y estadísticos, incluso en variantes econométricas), y un eventual apoyo de enfoques cualitativos. Ellas pueden dividirse

en estudios de un proceso electoral; de la participación y de la abstención; del perfil del electorado.

La primera línea se centra una elección, de preferencia dos, para medir las evoluciones, detectar las continuidades e innovaciones en el comportamiento del electorado, las razones de la participación o la abstención, la escogencia de candidatos o partidos, de acuerdo con estratificaciones sociológicas, motivaciones políticas, ideológicas y axiológicas, identidades partidarias, etc. México resalta por la cantidad y calidad de los trabajos, con el refuerzo, y en asociación con la academia estadounidense, interesada de larga data por la evolución de ese país (Domínguez; Lawson, 2004; Domínguez; Lawson, Moreno, 2009; Meixueiro, Moreno, 2014). También Chile ha sido un campo fértil para investigaciones de esa naturaleza (Morales; Navia, 2010; Morales; Navia; Garrido, 2017).

La segunda línea cierra la participación y la abstención, una dupla clásica para la ciencia y la sociología política. La ambición es conocer las características de los ciudadanos que participan, a partir de las variables sociológicas (edad, sexo, nivel educativo, lugar de residencia, autoidentificación étnica, etc.). Las cifras suelen concluir que la probabilidad de votar se incrementa a mayor escolaridad, ingresos y residencia urbana; en la edad adulta; en mujeres. Las actitudes políticas e institucionales constituyen el segundo tamiz de (interés por la política, actitud hacia el sistema político y partidario, confianza en el organismo electoral, etc.). La votación se eleva entre quienes confían en las instituciones, valoran el sistema institucional, político y partidario, se interesan en la política. La combinación de los dos conjuntos explicativos entrega una perspectiva más completa, con numerosas pasarelas entre ambos. Varias investigaciones incorporan una tercera dimensión, ineludible por la desigualdad territorial y las debilidades institucionales latinoamericanas: las facilidades o trabas para el registro civil y de identificación, en el registro en la lista de votantes, en el acceso a los centros de votación, etc.

La dupla se presta bien para las comparaciones temporales y espaciales largas, aunque existen más dificultades metodológicas

de las que asoman en superficie (cf. capítulo I). La presencia académica norteamericana ha sido notoria y uno de los principales ensayos que cubrió América Latina llevó la marca de la Universidad de Michigan –hasta el título de la obra fue un explícito homenaje–, pero no fue insensible a las variables contextuales para explicar la heterogeneidad de los niveles de participación (Ryan; Singer; Zechmeister, 2015). Lo precedieron uno sobre las dos primeras décadas de la democracia latinoamericana (Fornos; Power; Garand, 2004) y otro sobre América Central (Seligson; Conroy; Córdova; Pérez; Stein, 1995: 151-182). Las encuestas bianuales de LAPOP, con sede en la Universidad de Vanderbilt, permiten rigurosas, periódicas y enriquecedoras aproximaciones comparadas y zoom sobre países, aunque el levantamiento de los datos no coincide necesariamente con el tiempo electoral.

Las robustas bases de datos facilitan la puesta a prueba de las teorías para ver cuáles poseerían mayor poder explicativo (Carreras; Castañeda, 2013: 1079-1104). Otros autores analizan la participación a partir de la teoría de la elección racional de Anthony Downs (Pignataro, 2014: 154-184), de la confianza en las elecciones (Haime, 2017: 69-93; Carreras; Yasemin, 2013: 609-619), de las libertades y la percepción de corrupción (Zovatto, 2003: 23-50), de las variables sociológicas básicas para determinar la probabilidad de participar en la dimensión institucional (elecciones) o protestataria de la política (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014: 53-98).

El interés por la temática se acentúa en los países de persistente abstención. En Guatemala se unieron los enfoques de base sociológica e institucional (Boneo; Torres Rivas, 2000; Lehoucq, Wall, 2004: 485-500); se prestó atención a los obstáculos que todavía confronta la población indígena (Grisales, 2003: 213-300), los grados de inclusión del censo electoral (Cruz, 2008). En Colombia, el asunto genera cierto malestar y alguna polémica, porque las investigaciones no pueden eludir la dimensión normativa de la participación, y las cifras más bajas de América Latina provocan incomodidad (Basset; Guavita, 2019). Los estudios crecen cuando la participación se desengancha de su promedio habitual, aún más si este era elevado,

como sucedió en Costa Rica (García; Raventós; Fournier; Gutiérrez, 2005) o Chile (Ríos, 2017).

La aproximación también puede efectuarse a partir de la revisión de los listados de votantes (para América Central, Gélinau; Garzón, 2014: 32-60). Esa metodología coloca el dedo sobre un asunto previo: la calidad de los listados electorales, que pueden adolecer de dos problemas contrapuestos, una depuración floja de fallecidos y una subestimación de los flujos migratorios o, por el contrario, una cobertura insuficiente (Nicaragua-Instituto Nacional Demócrata; IPADE, 2006; Honduras-Instituto Nacional Demócrata, Hagamos Democracia, 2012).

La tercera y última línea de la escuela psicosocial se dirige a elaborar el perfil del electorado. El énfasis se coloca en escudriñar los motivos de la preferencia por una opción partidaria y por un candidato. Por lo tanto, además de las variables sociológicas (edad, sexo, lugar de residencia, etc.), se indagan las actitudes frente al régimen político, los partidos, los debates socioeconómicos y de valores, el posicionamiento en el eje izquierda-derecha, la valoración del gobierno de turno y de la campaña; en otras palabras, el universo ideológico.

Con base en las técnicas cuantitativas y una frecuente recurrencia a los enfoques y autores norteamericanos, se exploró al elector mexicano (Moreno, 2003; Guardado, 2009: 137-175); colombiano (Guzmán; Ramírez, 2015: 165-198; Hoskin; Masias; Galvis, 2005: 60-74), chileno (Morales; Navia; Briceño, 2009; Luna; Zechmeister, 2010: 197-228), o se efectuaron comparaciones internacionales alrededor del posicionamiento en el continuo izquierda-derecha (Sulmont, 2015).

### ***La línea de la geografía electoral***

La segunda corriente aborda las elecciones desde la geografía electoral, cuyo inicio remonta a la víspera de la I Guerra Mundial, con la obra pionera del francés André Siegfried, prolongada luego por la Fundación Nacional de Ciencias Políticas (Siegfried, 1995; primera edición en 1913). La investigación pasa del nivel individual

a la unidad territorial, sea reducida, como barrios o comunidades, o más extensa, como provincias o departamentos. Los comportamientos electorales representados espacialmente se explican por la influencia del territorio, no en un sentido geológico, sino como un condensado de la geografía humana, vale decir de la manera cómo el territorio se ocupa y desarrolla económica y socialmente (por ejemplo, a través de las actividades y grupos sociales predominantes en un espacio), los legados históricos y rasgos culturales que lo moldean (hechos relevantes que generan tradiciones políticas distintas, etc.), además de los factores propiamente políticos (Mayer; Perrineau, 1992: 39-55). En otras palabras, el entorno se vuelve una pista determinante para explicar la conducta del elector.

La geografía electoral en América Latina se vigorizó desde la última década del siglo XX, si bien existen antecedentes, como la obra sobre Chile (Cruz-Coke, 1952), que "prominente, aunque solo fuera por su sofisticación y tempranos alcances en el medio latinoamericano" (López Pintor, 1972: 147). En un contexto marcado por el retorno militar al poder, ese esfuerzo metodológico quedó sin mayor continuidad o posteridad (Germani, 1960: 123).

Para dar cuenta de la participación, un ángulo privilegiado es la puesta a prueba de la teoría de la modernización para comprobar si las regiones de mayor desarrollo económico y educativo son también las más participativas. El postulado tiene pertinencia, pero rara vez la evidencia es lineal (para México, Lizama, 2012: 22-51, afín a la variante norteamericana de la geografía electoral; Soto; Cortez, 2014: 323-353, investigación con parámetros econométricos, a partir de unidades territoriales; Sonnleitner, 2007: 813-835, en la línea francesa clásica). La alta asistencia electoral de zonas con menor desarrollo suele poner en juego otros factores, ya sea el tipo de elecciones (Costa Rica-Chavarría, 2014: 471-482), relaciones de índole clientelista o subculturas de raigambre comunitaria. Por último, se confirma que los municipios con baja escolaridad e ingreso poseen también elevados porcentajes de votos no válidos, es decir blancos o nulos (Brasil-Dos Santos; Souza, 2017).

El segundo, y sin duda mayor objetivo de la geografía electoral, es explicar la preferencia de las regiones por las corrientes políticas

en competencia, lo que requiere más de una elección para separar los factores coyunturales –las campañas, los candidatos, las prioridades del momento– de los elementos más estructurales. Perspectivas nacionales se llevaron a cabo para Bolivia (Romero Ballivián, 2003); Brasil (Jacob, Hees, Waniez, Brustlein, 2000: 102-151; Jacob, Hees, Waniez, Brustlein, 2010; Limongi; Guarniere, 2015: 60-86); Chile (González, 1999); Colombia (Losada, Giraldo; Muñoz, 2005; Basset, 2011), México (Emmerich, 1993), incluso Centroamérica (Sonnleitner, 2006). El sello de la escuela francesa resaltó. En otros países, como Costa Rica, la existencia de estudios aislados ponía en evidencia que esta metodología “es un campo de muy reciente incursión” (Ramírez, 2012: 82).

Las obras hallaron que, detrás del baile de las cifras, se revelan culturas políticas ancladas en territorios con personalidad propia, cuyo voto se inclina de forma durable por ciertas corrientes de pensamiento o sensibilidad políticas (no necesariamente partidos, y menos aún líderes, cuyo posicionamiento oscila en función de consideraciones tácticas). El altiplano y los valles bolivianos, con densa población campesina y minera, visible raigambre indígena, bajos indicadores socioeconómicos, optan por la izquierda y los movimientos que desafían el orden social establecido, a diferencia de las tierras bajas. De manera significativa, si un partido pasa de la izquierda a la derecha, también se desliza su geografía. En una dinámica parecida, y con rasgos parecidos a las tierras altas de Bolivia, el sur peruano desconfía de los partidos gubernamentales, etc.

Los patrones de distribución territorial varían poco: bastiones y áreas de debilidad se modifican de forma limitada, aunque los niveles de votación crezcan o se contraigan de manera importante, lo que da margen de juego para las variables de coyuntura política, que pasan por el tamiz de la geografía. Las políticas públicas o los ejes propositivos de una campaña se interpretan de manera distinta de acuerdo con la trayectoria y las características socioeconómicas y demográficas de los territorios.

Ciertos ciclos electorales latinoamericanos fueron analizados desde esta disciplina y ofrecieron ensayos para compartir estadísticas,

crear bases de datos y cartografía homogéneas, explorar ejes que trascendieran las fronteras. El período 2001-2002 incorporó textos sobre elecciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y México (Blanquer; Giraldo; Sonnleitner, 2003: 119-129). Un alcance mayor tuvo la compilación de la fase 2005-2006, con contribuciones sobre América Central, México y la mayoría de los países sudamericanos (Romero Ballivián, 2007).

Fuerte para integrar el peso de la colectividad, la geografía electoral no puede obtener conclusiones sobre el comportamiento específico de los individuos, como la composición de un electorado por género, edad, nivel de estudio, posicionamiento político, ni motivaciones de los votantes. Asimismo, debe cuidarse de caer en la "falacia ecológica" puesta tempranamente en evidencia por W. S. Robinson que alerta sobre el riesgo de la trasposición de una fuerte correlación en una unidad colectiva a los individuos (Robinson, 1950: 351-357; López, 1977: 69-87).

En ese sentido, la combinación de la geografía electoral con los enfoques psicosociales produce resultados satisfactorios. Las metodologías compensan sus debilidades respectivas. La primera, brinda la dimensión colectiva, recupera la historia de mediano y largo alcance, así como la densidad social; los otros, capturan las características y las opiniones del individuo, la riqueza de la coyuntura.

#### **IV. Sistemas electorales y reformas a las reglas de la elección presidencial**

La sección precedente se centró en la asistencia del ciudadano a los centros de votación y el sentido de su preferencia. Como ha demostrado la ciencia política, esos comportamientos están influidos por el diseño de los sistemas electorales, que incentivan o desalientan ciertas conductas, tanto en los votantes como en los partidos (Nohlen, 1994, para citar uno de los autores influyentes en la reflexión latinoamericana sobre el tema).

América Latina ha mantenido el principio básico del presidencialismo, con el presidente progresivamente elegido de manera

directa en la circunscripción nacional, distanciándose del esquema indirecto de los Estados Unidos, concebido para colocar filtros a las pasiones populares (Tocqueville, 1986: 143-146). A la vez, desde principios del siglo XX, se inclina por la elección del Congreso sobre una base proporcional (para una perspectiva histórica, Wills-Otero, 2009: 33-58, Negretto; Visconti, 2018: 27-51; los enfoques se contraponen sobre la importancia de la instauración del sufragio universal masculino como detonante de la adopción de la representación proporcional).

Más allá de esos elementos de base, y a diferencia de las democracias consolidadas, estables en las reglas de elección de los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, la región efectúa constantes reformas de envergadura. Los impactos son relevantes, aunque rara vez sencillos de identificar de manera unívoca pues interactúan con elementos coyunturales, por definición volátiles (Tuesta 1996; Jackisch, 1997; CAPEL, 2008; Crespo; Garrido, 2008; Zovatto; Orozco, 2008; Organización de los Estados Americanos, 2016).

Los orígenes, las características, los efectos y las reformas de los sistemas electorales han generado una vasta bibliografía, en la cual se distinguen los abordajes comparados, que toman en cuenta una o varias dimensiones de los sistemas electorales, y el estudio de casos nacionales.

Al igual que la participación electoral, los sistemas electorales aparecen como un laboratorio comparativo de escala extensa, hasta con un alcance mundial. Esas panorámicas tienen numerosos componentes descriptivos, eventualmente enriquecidos con principios explicativos (Delgado, 1990: 13-35; Jones, 1995: 5-21; Navarro; Mora, 1996; Wills Otero; Pérez Liñán, 2005: 47-82). Otras investigaciones optan por el acotamiento geográfico buscando una compensación con la incorporación de referencias de contexto que profundicen el análisis de las consecuencias y las implicaciones de las reglas electorales (para la región andina, Tuesta, 1999; Vélez, 2005).

Todos los países latinoamericanos cuentan con obras sobre las características de sus sistemas electorales, cuyos desarrollos consideran, con mayor o menor detenimiento, los efectos sobre los partidos y el sistema de partidos, los ciudadanos, la gobernabilidad, la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, la política local. Algunos enfocan el sistema electoral como un componente del sistema político y, por lo tanto, su estudio no es el tema exclusivo (por ejemplo, para El Salvador, Artiga-González, 2015: 260-310). Otros se centran en de forma específica. Las investigaciones que remontan hasta la Independencia son contadas, con ejemplos de Brasil (Braga, 1990; Ferreira, 2001), Colombia (Delgado, 2002; Delgado, 1986), Uruguay (Faig, 1996; Buquet; Castellano, 1994: 107-123). En general, se privilegia una fecha de partida más contemporánea (Bolivia-Cordero, 2014; Ecuador-Pachano, 2007: 39-85; Sánchez, 1999; Venezuela-Molina, 1991).

Para la elección presidencial, la regla para ganar (mayoría simple o absoluta) y la simultaneidad con la elección legislativa representan los dos aspectos cruciales para configurar el sistema político (Negretto, 2006: 421-433). Los análisis giran sobre todo alrededor de la introducción de la segunda vuelta (Sabsay, 1991); dicho de otra manera, de la exigencia de la mayoría absoluta, a veces flexibilizada con un umbral inferior a 50% y una eventual exigencia de distancia con respecto al segundo (para Costa Rica, Lehoucq, 2004: 133-144). Su adopción fue un movimiento nítido en la región, pensado para fortalecer la legitimidad presidencial y apuntalar la gobernabilidad, lo que no excluyó consideraciones tácticas de corto alcance (Canchari, 2010). El balotaje goza de popularidad, aunque los investigadores notan brechas entre los objetivos declarados y los resultados, ya sean porque quedan debajo de las pretensiones, provocan efectos contraproducentes (Chasqueti, 2001: 31-51; Barrientos del Monte, 2004: 507-534), aunque también abren puertas a explorar las opciones de coaliciones (Lanzaro, 2001).

La reelección presidencial también atrajo la atención. Generó una vasta reflexión y a la vez polarizó en círculos políticos, sociales e intelectuales por su indisoluble vinculación con la voluntad de los presidentes de permanecer en el poder. La restricción o prohibición

del inicio de la tercera ola democratizadora desapareció desde finales del siglo XX, en especial en América del Sur. Los autores que subrayaron sus virtudes insistieron en sus ventajas conceptuales y defendieron la madurez de los países para introducir la reelección sin tener que repetir el complicado pasado. Por su parte, los críticos subrayaron que en países de escasa fortaleza e independencia institucional, de aparatos públicos o políticas estatales manejados con criterios partidistas, de arraigada tradición caudillista, la posibilidad de que compita el presidente en ejercicio cambia las condiciones del juego político, en especial en la equidad de la competencia (Aquino, 2012: 247-278), complica la administración del proceso electoral y, en los casos extremos, hasta la perspectiva misma de la alternancia (Salamanca, 2014: 155-176).

Si bien el capítulo se centra en la elección presidencial, debe indicarse que las modalidades de la elección congresal son las que más investigaciones generan, con una fuerte dosis comparativa, sobre ejes transversales: las fórmulas electorales; el tamaño y el efecto de los distritos; el tamaño de los congresos (Molina, 2013: 84-111); el calendario, con la simultaneidad o separación de los comicios (Molina, 2001: 15-29; Barragán, 2015: 204-237); la efectividad de la cuota para acrecentar la presencia femenina en las Asambleas (Archenti; Tula, 2008; Torres, 2012: 27-41; Schwindt-Bayer, 2018); la desproporción entre población y curules congresales (Snyder; Samuels, 2001: 146-159). Estos abordajes tienen útiles contrapuntos en investigaciones más delimitadas que, al mismo tiempo de ratificar las tendencias generales, las matizan con casos que afinan el conocimiento de las consecuencias (por ejemplo, sobre la desproporcionalidad en Brasil, Taeko; Neiva, 2013: 127-150).

Los estudios han notado la creciente preferencia por la elección directa e individual de representantes en lugar de las fórmulas de lista (Negretto, 2009: 86-89; Venezuela-Briceño, 2013: 129-169; Lander, 2016: 135-157). En unos casos se trata de la modalidad mixta, es decir de la combinación de una lista plurinominal y circunscripciones uninominales, próxima o inspirada de la fórmula alemana (Shugart; Wattenberg, 2001). En otros casos, se aplica la lista abierta que permite votar por candidatos de distintos partidos.

Esta última tendencia genera una áspera controversia (Wills-Otero, 2017). Sus detractores estiman sus efectos globalmente negativos (Zovatto, Aguilar, 2013: 210-225) por afectar la cohesión partidaria, fomentar el personalismo y el clientelismo (Perú-Tuesta, 2012: 107-118; Colombia-Rodríguez Raga, 2006: 162-189; Pizarro, 2002). Sus promotores ponen de relieve la libertad del elector, la democratización de las estructuras partidarias, la disminución del déficit de representatividad.

### **Fogatas electorales en Panamá**

La legislación electoral se divide entre la que actúa sobre el principio, más o menos flexible, que la autoridad electoral puede recontar los votos en caso de impugnaciones de los partidos, y por lo tanto es primordial asegurar su retorno en las mejores condiciones posibles, y la que se funda sobre el sistema popularmente conocido como “acta mata voto”, que da la primacía al acta y cierra la opción al cómputo de papeletas en la sede de la autoridad electoral.

Ningún país lleva más lejos su adscripción a ese principio que Panamá. Su confianza absoluta en el acta se traduce en la obligación de que una vez que los integrantes de la mesa han concluido la labor de escrutinio y labrado el acta de votación de un nivel (presidencial, parlamentario, local) de inmediato deben incinerar las papeletas correspondientes.

### **Doce conclusiones preliminares**

En una perspectiva de conjunto, se pueden establecer doce conclusiones sobre los estudios electorales en América Latina. La primera es su notable expansión desde el retorno a la democracia. Son el reflejo de una región que ha convertido a los comicios en el momento cúspide de su vida política –como en cualquier régimen democrático–, los ha diversificado (legislativos, locales de distintos grados, referendos, primarias obligatorias, etc.) y mostrado una fecunda inventiva –para bien, para mal– a la hora de llevar adelante reformas electorales. La producción bibliográfica siguió el ritmo de esas transformaciones.

En segundo lugar, el campo electoral se ha especializado dentro de las ciencias políticas, como sucedió antes en la América del norte anglosajona y en Europa. Durante la transición, muy pocos autores estaban inmersos en el rubro, trabajaban de forma amplia temas políticos o sociales. Los “electorólogos” –si se acepta el neologismo, quizá un barbarismo– conforman hoy un grupo distinguido, con numerosas y periódicas publicaciones sobre las distintas facetas de las elecciones. Probablemente, pronto sea posible parcelar el campo en especializaciones.

En consonancia, el gremio de los “electorólogos” se ha profesionalizado, tanto más que las universidades ofrecen la carrera de ciencias políticas y enseñan la teoría, las técnicas y las metodologías propias del ramo. Hay una base de saber compartida. Esta evolución, común en las disciplinas científicas, sin duda indispensable, no está exenta del riesgo del encierro en límites estrechos. Olvidar que las elecciones se sitúan en dimensiones políticas, sociales, culturales amplias, indispensables para comprenderlas en sus sentidos más hondos, constituiría una pérdida.

El asentamiento institucional y profesional de la disciplina ha provocado un cambio en la correlación numérica de los “electorólogos”. Durante la transición, el aporte de autores norteamericanos y europeos para entender la dinámica electoral fue relevante. Traían consigo el conocimiento de las técnicas de análisis. Hoy, esas contribuciones continúan enriqueciendo el acervo, pero pesan menos en el paisaje general ante la producción de origen latinoamericano.

Empero, los “electorólogos” latinoamericanos y los que cultivan la disciplina en los países de democracias asentadas trabajan bajo condiciones políticas muy distintas. Los últimos tienen o han tenido un objeto relativamente estable en su marco político institucional, poco sujeto a crisis de magnitud (basta pensar en la permanencia de las reglas de elección de Estados Unidos o del Reino Unido, la estabilidad de los sistemas electorales y partidarios escandinavos, etc.). En cambio, los latinoamericanos necesitan siempre prestar una inmensa atención a las condiciones contextuales. Las reglas cambian, a veces de manera drástica o pendular; ciertos sistemas

partidarios colapsan sin supervivientes en una o dos elecciones; las democracias se deslizan hacia terrenos grises, se aproximan al abismo o colapsan. El estudio de las elecciones no puede proceder bajo el cómodo principio *ceteris paribus*.

Como quinto elemento se anota el creciente protagonismo de las mujeres en la disciplina, superando el rostro masculino de la transición. En la ciencia política, como en otras disciplinas, la presencia por género llega más equilibrada en las nuevas generaciones. Sin embargo, existen sesgos. Ciertas temáticas, como el acceso de las mujeres al sufragio, las cuotas en los sistemas electorales o la violencia política de género, constituyen feudos femeninos en los cuales la participación de los varones es tangencial.

El ámbito editorial todavía guarda una rica diversidad. La profesionalización ha incrementado las publicaciones ajustadas a parámetros ya consolidados en otras disciplinas, en particular de libros y revistas especializadas, con arbitraje. Ese modelo se ha vuelto central para investigadores y profesores que desarrollan su carrera en el mundo anglosajón, europeo y en algunos centros académicos latinoamericanos.

No obstante, los centros de pensamientos, los organismos multilaterales, las fundaciones políticas –con financiamiento europeo, en particular alemán, y norteamericano– conservan un rol importante. Al lado de textos con un fin utilitario, como manuales destinados a actores políticos o activistas, publican investigaciones con alto valor agregado, recurriendo a académicos e investigadores. En paralelo, los organismos electorales incursionan con vigor y recursos en proyectos editoriales, con grados distintos de adaptación a estándares de calidad, si bien la tendencia es ascendente. Se suman universidades y asociaciones de politólogos, con menos fuerza, reflejo de limitaciones presupuestarias. La riqueza editorial no genera automáticamente pasarelas de comunicación entre los distintos espacios, lo que limita sinergias útiles.

La novena conclusión es que varios de los principales autores sobre asuntos electorales en América Latina acumulan experiencia

práctica, en tanto que sus colegas europeos o norteamericanos son (casi siempre) exclusivamente académicos. Han ejercido altas responsabilidades en los organismos administrativos y jurisdiccionales electorales, ocupan puestos de mando en organismos internacionales de promoción democrática o vinculados con elecciones, participan en diversos roles en las múltiples reformas jurídicas en el ámbito electoral –de sus países o de otras naciones–, incluso han ocupado cargos de responsabilidad política. Ese paso tiene dos implicaciones. Por un lado, impulsó el papel de los organismos electorales como lugares para la producción, publicación y difusión de conocimiento en la materia; por otro lado, generó líneas de reflexión que incluyen las dimensiones de una realidad vivida como compleja, de matices, contradictoria.

La décima es que la capacidad de producir investigaciones varía entre países y, en el largo plazo, quedan en evidencia los distintos pesos estructurales. En ciertos lugares, las instituciones (universidades, organismos electorales, fundaciones, etc.) movilizan recursos y generan las condiciones para el surgimiento de una masa crítica de investigadores, ámbitos editoriales, espacios de discusión, incentivos y competencia académica que influyen en una producción cuantitativamente relevante y cualitativamente fuerte. Si a los factores estructurales se añade un interés específico por las cuestiones electorales y la cercanía de un influyente y poderoso vecino, se comprende de sobra el peso adquirido por México en la disciplina. En la otra punta, en varios países, la investigación termina reposando más sobre iniciativas e intereses individuales, con limitados, precarios e inciertos respaldos institucionales.

Debe señalarse el divorcio –o, para usar un término más exacto, la indiferencia recíproca– entre la producción brasilera y el área latinoamericana de lengua castellana, como bastaría para poner en evidencia cualquier revisión bibliográfica superficial. La proximidad idiomática es engañosa pues, en realidad, erige un muro. Existen temáticas compartidas que responden a la existencia de desafíos políticos comunes, pero escasa curiosidad de una parte y de otra para conocer los aportes respectivos.

Por último, hay campos todavía poco explorados. Sin ánimo exhaustivo, se señalan tres. La observación electoral, local e internacional, permanece poco conocida como objeto de la ciencia política, a pesar de su importancia en numerosos procesos, de los informes que elaboran y de las reformas que, a veces, provocan. La influencia de las redes sociales en las campañas, en las percepciones y el comportamiento de los votantes, en la conducta de los candidatos es incipiente, y, sin duda, será pronto un eje central, tanto más que en las generaciones jóvenes las tecnologías de la información y comunicación ocupan un lugar dominante. Por último, se necesita encarar el desafío de comparar los comportamientos en elecciones presidenciales y las otras (legislativas, locales, consultas) para explorar de manera más precisa al elector latinoamericano, a la vez conocido y misterioso.



## **Conclusión: las elecciones en América Latina entre el espejo de la realidad y las aspiraciones de un mejor orden democrático**

---

La gesta de la recuperación de la democracia en América Latina se confina progresivamente a los manuales de historia. Las generaciones que participaron en ella, fueron testigos o tuvieron la edad suficiente para procesarla como un hecho político clave de su socialización son desplazadas progresivamente por cohortes sin vivencia directa de esa transición. Con la evolución demográfica, también las primeras elecciones se pierden de la memoria colectiva, reducidas a una fecha, unos cuantos nombres y eslóganes, algunas frases de resumen. Esa distancia vuelve más difusa la aprehensión de los cambios de los procesos electorales e incluso de las transformaciones de la democracia.

Las elecciones se han consolidado, porque las democracias se han afianzado (y, por supuesto, viceversa). La frase, válida como una síntesis genérica de más de cuatro décadas de regímenes democráticos, describe a rasgos gruesos la evolución latinoamericana y se inscribe en una tendencia amplia tras el retroceso del totalitarismo en Europa oriental y del autoritarismo en naciones africanas y asiáticas.

Ciertas imágenes de antaño, tan recurrentes para describir la política de la región, ya no caben o solo existen en los márgenes extremos: los militares golpistas ataviados con trajes de faena o cargados de condecoraciones y gafas negras de matones; los presidentes civiles sometidos a la incertidumbre de un poder precario; los guerrilleros de verbo marxista, con fusiles, a veces complementados con el crucifijo; los cuerpos masacrados o torturados de civiles que exigían derechos o una sociedad más justa, reprimidos por las fuerzas de seguridad o grupos paramilitares. Ese escenario, predominante en el medio siglo precedente al retorno a la democracia, contemplaba las elecciones únicamente de forma tangencial, sin garantías para el conjunto de actores, tampoco de continuidad.

Las elecciones se han convertido en una rutina. Hoy, lo tangencial y fuera del curso ordinario, es la interrupción de esa dinámica. Un logro destacado, aunque no exento de sobresaltos. En efecto, solo en la mitad de los países el calendario electoral presidencial no ha sufrido alteraciones significativas por causas políticas; en los otros, la inestabilidad obligó a adelantar los comicios y desordenó los cronogramas, incluso hasta dos o tres veces. Lo importante es el significado democrático de la rutina: las elecciones gozan de las condiciones básicas para la disputa competitiva y libre por el poder entre las principales fuerzas políticas de una sociedad, la participación amplia del electorado, la perspectiva de alternancia. Desaparecieron los comicios reducidos a una mascarada sofisticada o burda del gobierno de turno para perpetuarse en un juego desprovisto de incertidumbre. En el mundo, América Latina es únicamente superada por Europa occidental como la región de mayor integridad electoral ([www.electoralintegrityproject.org](http://www.electoralintegrityproject.org)).

No obstante, el cuadro no es homogéneo. Al menos tres grandes problemas empobrecen la savia democrática de las elecciones. Los comicios expresan la realidad y la calidad del sistema democrático. Por lo tanto, se deterioran cuando un régimen se torna autoritario, aunque subsistan, incluso reservando parcelas más o menos acotadas a la oposición y tolerando ciertas manifestaciones de libertad asociativa o de expresión. De hecho, los comicios tutelados son la característica distintiva de las autocracias del siglo XXI. El avasallamiento gubernamental pone en evidencia la fragilidad de la institucionalidad, con escasas opciones de resistencia para conservar un comportamiento independiente y neutral; los contrapesos resultan más nominales que reales, desprovistos de garantes; el Estado es copado con una lógica partidista secante. Antes de que las elecciones perdieran el horizonte de la alternancia en Venezuela durante el gobierno de Nicolás Maduro y en Nicaragua bajo el de Daniel Ortega, la calidad de su Estado de derecho figuraba en los escalones más bajos de la región (Morlino, 2014: 64-66). Con todo, la preeminencia del ideal electoral se confirma cuando la principal demanda de la oposición en esos países es la celebración de comicios transparentes, justos, verificables, sujetos a observación.

La reelección presidencial consecutiva coloca bajo tensión y debilita los estándares de las elecciones en América Latina. Antes que un debate conceptual sobre los méritos o los inconvenientes de esa figura, la afirmación reposa sobre la constatación empírica desde fines del siglo XX, aun dejando de lado la sombría historia previa de presidentes que acomodaron normas y principios a su voluntad de permanecer en el poder. El presidente en campaña acumula ventajas considerables, poco o mal reguladas, sobre sus contrincantes, y en varios países no se priva de colocar el aparato estatal –recursos, funcionarios, decisiones– al servicio de su propósito. La desigualdad en ciertos comicios es manifiesta. Los problemas se agravan, al punto de tornarse críticos para la democracia, cuando salta el límite de una sola reelección. La ausencia de freno a la postulación presidencial indefinida prende alarmas por su propensión a establecer pasarelas con los giros autoritarios, como indican, entre otros casos, Perú bajo Fujimori, Venezuela bajo Maduro y Nicaragua con Ortega (cf. capítulo IV).

La realidad sociopolítica de cada país marca las modalidades de hacer política y, por lo tanto, muchas elecciones no consiguen sustraerse a las fragilidades del Estado y las limitaciones de la seguridad, en el continente más violento del mundo. Considerando ese contexto, las elecciones presidenciales son un ámbito sorprendentemente pacificado, lejos de la violencia del pasado. En cambio, muchas justas locales transcurren bajo otro manto. En regiones donde la presencia del Estado es débil y potente la del crimen organizado, la intimidación, la coerción clientelista, la violencia, incluso el asesinato de candidatos, determinan el destino de la elección, ante la pasividad, la resignación o la complicidad de las estructuras partidarias y de los Poderes del Estado (cf. capítulo III).

Pese a esos apuntes, y nuevamente en una perspectiva de conjunto, las elecciones han igualmente mejorado los parámetros de la inclusión –a pesar de la paulatina caída de la participación–, la calidad técnica e imparcialidad política. El progreso fue el fruto del esfuerzo bastante sistemático y constante para establecer pautas más confiables y previsibles en todas las etapas del proceso y con garantías para todos los actores, con independencia de su orientación

ideológica. Causa y consecuencia de esas evoluciones, la institucionalidad de los órganos electorales se fortaleció con competencias extendidas, un mayor profesionalismo y el incremento de su independencia con respecto al poder político.

Pese a la buena nota de conjunto, la experiencia acumulada y los progresos, el fracaso técnico de una elección no ha desaparecido por completo del escenario. Uno de los casos más críticos fue la suspensión, el día mismo de la votación, de la municipal dominicana de 2020, por fallas en las máquinas de sufragio. Si bien los inconvenientes pueden sobrevenir en cualquier anillo de la cadena, los problemas que se complican son los que alcanzan una repercusión política y ellos suelen concentrarse en las horas cruciales que siguen al cierre de las mesas de votación y la transmisión de los resultados. La suspicacia latente se vuelve manifiesta si se presentan fallas en esa tarea o la entrega de los datos se posterga con respecto a los anuncios de las autoridades electorales –a veces, unas y otras provocadas por el ánimo de dar saltos tecnológicos insuficientemente ensayados o por cálculos con tinte políticos–. La factura empaña técnica, institucional y políticamente una elección que pudo ser manejada, por lo demás, con probidad y eficiencia; el costo puede extenderse hasta lastrar la legitimidad de los nuevos gobernantes.

Una nota aparte corresponde a las denuncias de fraude. Contados países llevan una sucesión de comicios en los cuales los candidatos derrotados aceptan el veredicto de las urnas como parte de los hábitos democráticos. Por el contrario, abundan los ejemplos en los cuales cuestionan la autenticidad de los datos, denuncian al organismo electoral y se niegan a admitir el fracaso. Casi nunca hay pruebas que avalen la impugnación, a lo sumo se ofrecen evidencias de errores marginales y sin incidencia en el resultado general (en el peor de los casos, existen elementos probatorios en comicios regionales o legislativos, que responden a dinámicas locales antes que de una orquestación central). El carácter táctico de esas maniobras se revela cuando la vida política retoma su curso habitual rápidamente o se mantiene para desgastar la legitimidad de las autoridades electas.

De hecho, en muy limitadas oportunidades, la observación, ya sea local, y sobre todo internacional, descalificó un resultado por

ausencia de certezas en los datos. En apenas dos, los comicios fueron anulados y derivaron en una transición gubernamental en desmedro del presidente en funciones (Perú 2000; Bolivia 2019).

Las razones para el recurso fácil a ese expediente son numerosas, más allá de las citadas del cálculo táctico de corto plazo. Pesa una historia de fraudes verdaderos que tarda en disiparse de la memoria colectiva; la escasa cultura de respeto institucional que sancione moral y socialmente a quien cuestione frívolamente un resultado electoral; la arraigada desconfianza con las instituciones que abona el terreno para las denuncias; los mitos difíciles de destruir y que ignoran las fronteras (el voto de los muertos, la tinta de bolígrafos que se evanesce, etc.); también, a veces, las conductas de los órganos electorales con inclinaciones partidarias vuelven creíbles las acusaciones de los vencidos, aunque no existan manipulaciones de las cifras.

El discurso del fraude permanece como uno de los pendientes irresueltos de la cultura política. Se genera un círculo vicioso: las denuncias de fraude impiden consolidar la confianza de la ciudadanía en las instituciones, procedimientos y actos de la elección, y facilitan que, en las oportunidades siguientes, sean repetidas pues caen en un campo fértil.

### **La extraña confesión de un presidente hondureño**

El fantasma del fraude acecha en las elecciones latinoamericanas a pesar de los progresos en las condiciones de seguridad y transparencia. Muertos que reaparecen en las jornadas electorales, bolígrafos cuyas tintas desaparecen después de que se marcaron papeletas y cambios de votos en apagones inesperados son parte de las leyendas electorales de muchos países.

Lo raro es que un ganador haga confesiones sobre fraudes para su propia victoria en medios públicos, y el hecho se vuelve insólito si se trata de un presidente. Manuel Zelaya, mandatario de Honduras elegido en 2005, declaró en una entrevista a la televisión, con candidez, provocación o ligereza que para ganar se requería un margen de fraude de 10%, tal como sucedió en su triunfo...

El instrumento clave para la evolución positiva de los comicios en el plano técnico y de la imparcialidad fueron las reformas políticas y electorales, asumidas –por supuesto, en grados distintos y cambiantes según la coyuntura– por los partidos, los congresos, los organismos electorales, la sociedad civil, los investigadores, los medios de comunicación, la comunidad internacional.

América Latina es la región con más reformas en la materia electoral, además, con denominadores comunes que dan una orientación axiológica próxima a los cambios (cf. capítulo II). El terreno es propicio para el ensayo de fórmulas próximas en una región que comparte principios constitucionales (Repúblicas con régimen presidencial y tendencia presidencialista; Asambleas elegidas con fórmulas proporcionales), fortalezas y debilidades sociopolíticas (fragilidad institucional; desigualdades económicas, sociales y geográficas; multipartidismo vulnerable, etc.) y múltiples rasgos de la cultura política, y de cultura a secas.

Los países se observan los unos a los otros en busca de experiencias exitosas que sirvan de inspiración; las misiones de observación internacional y las fundaciones norteamericanas y europeas que promueven la democracia se suman como vectores de la transformación. Los énfasis recaen en la multiplicación de los procesos electorales para favorecer la expresión, la inclusión y la participación ciudadanas; la búsqueda de la equidad en la competencia y en la representación –con una mención singular al incremento de la presencia femenina en los espacios de decisión y la regulación del financiamiento político–; la promoción de las innovaciones tecnológicas; y el fortalecimiento de los órganos electorales que, en ninguna otra zona del mundo, son tan relevantes institucional, social y políticamente.

Las reformas han apuntalado los procesos electorales, aunque también han provocado complicaciones, más o menos difíciles de solucionar o de revertir, y despertado tensiones. Algunas han generado insatisfacción por las brechas entre las promesas y los resultados. Tres son particularmente relevantes.

Primero, como sucede en la mayoría de los campos del derecho, las nuevas normas tienden a la complejidad y al detallismo. Resultan frecuentes las derivas hacia la sobrecarga de funciones, con complicaciones por la sobreestimación de las capacidades de los actores. Hoy, por ejemplo, los organismos electorales deben encargarse ya sea de organizar o de supervisar casi todas las etapas y acciones que se vinculan con un proceso electoral, incluyendo las que no se hallan en su esfera de trabajo propio (por ejemplo, monitorear la difusión de propaganda electoral, aprobar las encuestas electorales, difundir las hojas de vida de los candidatos, etc.). Por su parte, los partidos son sometidos a reglas que corresponden a modelos ideales y que presuponen estructuras que raras veces existen en la realidad. Las limitaciones en el cumplimiento de las reglas acentúan la tendencia descrita antes que conducir a la simplificación de reglas, procedimientos y objetivos.

En segundo lugar, algunas reformas fijan objetivos muy altos y, aunque los pasos se encaminen en la dirección correcta, no alcanzan los propósitos. En pocos campos como en la regulación del financiamiento de la política aparece tan nítida la distancia; se pasó de la casi absoluta ausencia de normas a un encuadre cada vez más estricto y riguroso, pero que, a menudo, parece desbordado por prácticas poco transparentes, o directamente ilegales o corruptas.

Por último, se han modificado los sistemas electorales con una inspiración democratizadora, que ha complicado más que facilitado el juego político, sin necesariamente conseguir el ansiado acercamiento entre representantes y ciudadanos. Se han extendido las modalidades de voto preferente, con listas cada vez más abiertas; de revocatoria de mandato; de primarias obligatorias para seleccionar candidatos; de ejercicios de democracia directa.

En varios casos se han diagnosticado de manera razonable los efectos contraproducentes o, al menos, contradictorios de las medidas, o de ciertos extremos de esas decisiones, pero su aura –sumada a los intereses de ciertos actores– hace costosa su reversión. Así, en países de sistemas de partidos débiles, el voto preferente tiene impactos corrosivos para la consolidación de organizaciones

sólidas; la apertura del abanico de opciones de voto, ya sea por la posibilidad de optar por numerosos candidatos o de votar por partidos coaligados, incrementa los riesgos de error en el mercado de las boletas en los segmentos menos informados de la ciudadanía, etc.

Las elecciones se han vuelto menos participativas, una tendencia también visible en Europa occidental. Pocos países conservan las tasas elevadas de la transición y recuperarlas parece un objetivo fuera del alcance y las posibilidades de los sistemas políticos o de los órganos electorales (cf. capítulo I).

La erosión proviene, en parte, de la rutina. Antaño objeto anhelado y reivindicación de los ciudadanos en busca de la libertad, ahora los procesos electorales se inscriben en calendarios institucionalizados, desprovistos de amenazas sobre su continuidad. Segmentos del electorado oscilan entre la participación y la abstención, en función de consideraciones vinculadas con la coyuntura, sin sentir que ese comportamiento intermitente afecte las bases de la democracia. Esa conducta se facilita por el relajamiento legal o práctico de las disposiciones sobre la obligatoriedad del voto, probable reflejo del declive de las concepciones republicanas del ciudadano definido por su compromiso y participación en los asuntos públicos.

Sin embargo, para otras franjas, la abstención adquiere un rasgo estructural, más permanente. Señala el desencuentro con el Estado percibido como distante, incapaz de ofrecer servicios o el requisito mínimo de la seguridad, eventualmente corrompido, al servicio de intereses de elites. Asimismo, señala la insatisfacción con el funcionamiento de la sociedad, sentida como desigual, injusta y con escasos mecanismos de movilidad. En última instancia, refleja un escepticismo con la democracia. El problema se expresa en las elecciones, pero lo desborda. Los datos indican que el descreimiento se acentúa entre los jóvenes y, según los países, pueden igualmente concernir a sectores con mínimas posibilidades de salir de los círculos de la pobreza o la marginación.

Pese al retroceso, las presidenciales se mantienen como las más concurridas y las más atractivas para el electorado, los partidos,

los medios, la comunidad internacional, por su importancia en las orientaciones del país. La participación supera con creces la registrada en los comicios locales, convertidos en el segundo momento electoral más importante (cf. capítulo V).

Las elecciones locales son una de las innovaciones mayores de la política latinoamericana, no desprovista de paradojas. Su extensión y autonomía han supuesto una profundización democrática, facilitado la incidencia de los ciudadanos en los asuntos públicos de proximidad, dotado de sentido político a la descentralización. Al mismo tiempo, sobre todo en regiones periféricas, aunque no únicamente, brindaron la oportunidad a los poderes fácticos de dotarse de un barniz de legitimidad popular en escrutinios con escasas oportunidades para otras fuerzas de ganar los cargos relevantes. Desde este punto de vista, incluso cuando las reglas de juego son uniformes, presentan una significativa heterogeneidad tanto en la calidad técnica como en la competitividad. La disparidad se acentúa en ciertos Estados federales, donde el nivel subnacional fija con autonomía sus propias normas políticas y electorales.

Las incertidumbres normativas y prácticas reaparecen en el nivel nacional con los ejercicios de democracia directa, en especial los referendos, otro campo en el cual América Latina también ha asumido la vanguardia mundial (cf. capítulo VI). En contraste con las regulaciones precisas de las presidenciales, las reglas para las consultas populares poseen grados menores de certeza y cada referéndum pareciera singular en la medida que, muchas veces, se acomoda a las particularidades e intereses de los actores en juego. Como los referendos suelen aparecer de manera imprevista, como respuesta a una crisis, en especial cuando el gobierno es el convocante, se limita la preparación con suficiente antelación –como las elecciones, con fechas fijas en los calendarios constitucionales–. La casi inevitable polarización acentúa las complicaciones de gestión y de aplicación de la justicia electoral.

Por último, el vínculo entre la consolidación de los procesos electorales y la del sistema de partidos es tenue. Elecciones técnicamente satisfactorias son compatibles (casi) con cualquier formato de sistema de partidos, desde los históricamente estructurados

y con un reducido número de actores, hasta los fragmentados –dejando de lado complicaciones logísticas como la extensión de las papeletas y otras–. La experiencia latinoamericana indica que, tras el colapso de un sistema partidario, las elecciones se suceden con escasas perspectivas de reconstrucción de un formato partidario sólido. Las complicaciones se agravan si el nivel nacional y el local se desacoplan y funcionan de manera paralela, sin pasarelas o con pocos puentes entre ambos. El quiebre incide menos en la calidad operativa de las elecciones que en la calidad y las consecuencias del juego político y democrático.

### **Las silenciosas calles el domingo de la elección boliviana**

La legislación boliviana ha conservado una disposición que le da un sello único a sus elecciones: durante la jornada electoral está restringida al mínimo la circulación de vehículos.

Aunque la razón de la norma ya desapareció, la ciudadanía aprecia esa tradición que da a las calles un peculiar silencio que acompaña el fútbol de los niños, las bicicletas de los jóvenes, el recorrido de las familias con mascotas en las calles y el ánimo de las vivanderas en las cercanías de los recintos electorales. Pese a la prohibición, un efectivo voto de cercanía, una discreta obligación legal y un afincado sentido de la participación mantienen el promedio boliviano entre los más altos de América Latina.

Teniendo en cuenta esas evoluciones y escenarios, el futuro de las elecciones en América Latina puede analizarse bajo dos prismas: el técnico y el político.

Tres tendencias técnicas son previsible. La primera es que los procesos electorales proseguirán la ruta hacia una complejidad y sofisticación crecientes, de la mano de una ola reformadora que, lejos de haberse apaciguado, permanece como un dínamo, como si para los actores, las reglas nuevas fueran satisfactorias, pero insuficientes y quedaran en deuda con las aspiraciones. La costumbre bastante difundida de ajustar la legislación luego de cada presidencial conlleva un reforzamiento de las competencias, responsabilidades y equipos profesionales de los órganos electorales;

ajustes técnicos a las distintas etapas del proceso; y regulaciones adicionales sobre aspectos críticos de las campañas o de la vida partidaria. Esta evolución contrasta con la de Europa occidental o la Norteamérica anglosajona, donde la legislación electoral ocupa un lugar secundario en la agenda pública –tal vez con excepciones referidas al financiamiento de la política–, los procedimientos electorales cambian poco y se caracterizan por su sencillez, y por el perfil discreto, incluso anónimo, de las instancias organizadoras de los comicios.

Aparejado con el punto precedente, la tecnología abarcará un número cada vez más extendido de actividades y fases que encierran la jornada electoral, de manera previa (padrones con bases de datos biométricos; diseño de circunscripciones y cartografía; manejo de la logística del material; monitoreo de la difusión de propaganda, etc.) y posterior (en particular la transmisión y divulgación de los resultados y el procesamiento de las rendiciones de cuenta financiera de las candidaturas). Abona para la agilidad y la certeza en muchos ámbitos, si bien la inevitable vulnerabilidad de los sistemas informáticos ofrece un flanco débil.

El consenso sobre las ventajas cede el paso a la polémica para su empleo como mecanismo de votación. Se contraponen los actores que impulsan el voto electrónico y por internet (dos modalidades de sufragio radicalmente distintas en sus supuestos y aplicaciones) y los que lo resisten. Los primeros procuran que las pruebas piloto se consoliden y den paso a un sistema generalizado, en nombre de la bienvenida modernización; los segundos ponen frenos o reparos, ya sea por razones de confianza política, costo, utilidad o prudencia. Las experiencias suelen aportar agua a ambos molinos. En las próximas décadas, el debate, ya presente, se tornará tanto más álgido que la tecnología avanza vertiginosa, explora nuevas áreas, pero, casi siempre, con facetas que despiertan entusiasmo e inquietud.

Una mención aparte corresponde al uso de la tecnología en las campañas electorales. Las redes sociales del Internet, el análisis de grandes bases de datos y la inteligencia artificial irrumpen

y cambian radicalmente las condiciones del proselitismo político, del debate público, de la circulación de la información. Los mítines y las grandes concentraciones no han desaparecido por completo y guardan sobre todo un valor simbólico, pero han perdido las funciones de antaño, tanto más que las militancias numerosas, organizadas y estructuradas pertenecen al pasado más que al presente de los partidos.

Las redes sociales se han convertido en el nuevo campo de batalla de los candidatos, actores decisivos, pero ya no monopolísticos pues ellas multiplican las oportunidades de intervención permanente de muchos otros jugadores, desde ciudadanos deseosos de expresarse hasta potencias extranjeras, con pistas tan imbricadas que vuelven difícil la trazabilidad. El procesamiento de los datos cuantiosos que circulan por el espacio virtual permite análisis altamente sofisticados y, eventualmente, campañas casi personalizadas con el perfil de los ciudadanos. Internet se presenta con una doble cara. Abre la puerta a una información ampliada de forma casi infinita, a una libertad expresiva irrestricta, receptáculo de toda la gama de sensibilidades políticas, culturales e intelectuales. A la vez, constituye el vector de informaciones falsas, teorías conspirativas y de cuestionamiento del saber institucionalizado o científico. En ambos casos, actúa de manera intensa y acelerada. En ese sentido, genera una incertidumbre elevada para los procesos electorales, desafiante para los organismos electorales, los partidos, los candidatos, los medios de comunicación tradicionales y la ciudadanía.

En tercer lugar, las garantías de orden técnico de los procesos electorales se hallarán aún mejor aseguradas. Tras décadas de inversión sostenida en los distintos campos para mejorar la calidad de las elecciones, existen las condiciones para que todas se resuelvan de manera solvente. La eficiencia técnica es compatible con la permanencia de cuestionamientos políticos e indicadores mediocres de confianza ciudadana en la medida que corresponden a esferas distintas, y también –lamentablemente– con la toma de decisiones jurisdiccionales que afecten la rectitud, equidad y justicia de un proceso electoral.

Desde una perspectiva política, si las elecciones estuvieron presentes desde el nacimiento republicano, aunque siguieron un curso turbulento, hoy se han vuelto irremplazables. Son la única fuente de legitimidad del poder. Cualquier alternativa ha perdido credibilidad. Tanto la vía revolucionaria como el golpe de Estado han caído en desuso. Cuando los militares se entremezclan con las cuestiones políticas, de manera excepcional y a raíz de coyunturas convulsas, intervienen para encaminar una pronta salida a través de las urnas, en transiciones conducidas por civiles. Cuando la calle se moviliza para exigir la renuncia de un mandatario, no es para arrebatar el poder o encumbrar a otro líder, sino para apartar un presidente y forzar una sucesión constitucional; en las crisis casos más severas, para exigir el adelanto de elecciones, sin el ánimo de desviarse del curso constitucional –y con la tarea de las instituciones de acomodar de la mejor manera posible esas interrupciones–. Esos movimientos de la calle tienen un innegable contenido político, pero ya rara vez los organizan, dirigen o controlan dirigentes políticos que, a lo sumo, procuran subirse a la ola. En una dimensión histórica, la preeminencia electoral es un cambio mayúsculo.

Las elecciones mantendrán su vitalidad siempre y cuando la democracia continúe siendo el paradigma indiscutido. Ello depende de factores endógenos, en especial el compromiso de los actores, las instituciones y la ciudadanía: en el corto y mediano plazo, no existen indicadores de ruptura con esa vocación, aunque se observen signos de desinterés o indiferencia en segmentos juveniles, en América Latina y en otras regiones. A la vez, como ha demostrado con contundencia la historia, la evolución no es ajena al destino mundial de la democracia, que luce en claroscuro.

Ciertamente, los ideales que sustentan esa forma de gobierno y de convivencia social carecen de competencia y las movilizaciones para conquistarla están latentes en los regímenes autoritarios. Sin embargo, el avance sostenido de finales del siglo XX se ha trastocado en una trayectoria menos halagüeña en las primeras décadas del siglo XXI. El freno y el retroceso se manifiestan en la mayoría de las regiones del mundo y América Latina no escapa a ellos (V-Dem. Institute, 2019: 57. La tendencia puede igualmente verse las series

anuales que publican Freedom House, la Revista británica *The Economist*, etc.).

Varios regímenes ensayan fórmulas que conservan el andamiaje electoral sin concebir una alternancia de líder o de organización. Tal vez sea la amenaza más insidiosa, porque elude las fáciles clasificaciones maniqueas del pasado. Requiere ir más allá de la verificación del cumplimiento de requisitos formales para evaluar la autenticidad del acto electoral como competencia genuina por el poder y libre expresión de la ciudadanía, por lo tanto, supone ingresar en un terreno donde la disputa por las calificaciones es inevitable. La polarización interna y externa se dispara para calificar y evaluar esas elecciones y esos regímenes, atribuyéndoles o retirándoles la etiqueta democrática (cf. Capítulo IX).

Asimismo, el vigor de los principios democráticos se desgasta en Estados Unidos y Europa occidental, los núcleos históricos de la difusión de las ideas y las prácticas (Mounk, 2018). No se cuestionan las elecciones como mecanismo de designación pacífica de las autoridades, pero el escepticismo con los principios democráticos, así como el surgimiento de movimientos y líderes descreídos en los valores que dan contenido hondo a la democracia, como el pluralismo, el debate y el diálogo, la tolerancia, los equilibrios de poder, la limpieza de la elección, erosionan los cimientos del régimen.

Finalmente, la consolidación de China como potencia mundial tiene profundas implicaciones, no porque su modelo político tenga muchos seguidores, lo que constituye una profunda diferencia con la adhesión, incluso el fervor, que suscitó la Unión Soviética como horizonte alternativo durante décadas en las latitudes más distintas y en los grupos sociales más diversos (cf. Furet, 2007; Hobsbawm, 1998). De hecho, China subraya las singularidades históricas, culturales, demográficas, socioeconómicas y políticas de su caso y de su trayectoria. En la escena internacional, más que contraponerse ideológicamente a la democracia, se ha mostrado indiferente con el tipo de régimen de los países con los cuales establece vínculos y, por lo tanto, se acomoda pragmáticamente y sin inconvenientes a los más variados autoritarismos (Chen, 2019: 92-108).

El desafío latinoamericano no es tanto la aparición de contra-modelos ideológicos o teóricos que marginen los procesos electorales y la democracia, sino conservar el sentido auténtico de las elecciones. Que las elecciones sean relevantes para los actores políticos, porque ellas dirimen provisoriamente el debate, deciden el sentido de las políticas públicas, distribuyen periódicamente los espacios de poder; para las instituciones, porque su integridad manifiesta la vivacidad de los principios, condiciones y garantías básicos de una democracia (las libertades de expresión, asociación, participación, los equilibrios de poderes, la preeminencia del Estado de derecho, etc.); para la ciudadanía, que asume que los comicios libres permanecen como la verdad última de su poder.



## Bibliografía general

- Abad, Samuel (2009). "Participación ciudadana: avances y retos pendientes" en Elecciones (9), p. 11-38.
- Acción Ciudadana (2012). *¿Cuánto costó la campaña electoral? Análisis del gasto y la rendición de cuentas de los partidos en el proceso electoral Guatemala 2011*. Guatemala: Acción Ciudadana.
- Acosta, Alberto (2008). "El sentido de la refundación constitucional en tiempos de crisis" en La Tendencia (7), p. 13-17.
- Aguilar, Elsa; Serrano, Pablo (2012). *Posrevolución y estabilidad: cronología*. México: Secretaría de Educación Pública.
- Aguilar, Jeannette (entrevista a, 4 de octubre de 2013). "IUDOP: comunidades son "secuestradas" por pandillas" en El Mundo.
- Aguilar, José Antonio (coordinador, 2010). *Las elecciones y el gobierno representativo en México (1810-1910)*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, Luís Enrique (2006). *Aproximaciones a la participación ciudadana en la región andina: el caso peruano*. Lima: Comisión andina de juristas, Fundación Konrad Adenauer.
- Aguilera, Omar (2014). *Generaciones: movimientos juveniles, políticas de la identidad y disputas por la visibilidad en el Chile neoliberal*. Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Aguinaga, Carlos (2006) "El contencioso y la jurisprudencia electoral en el derecho electoral ecuatoriano" en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *El contencioso y la jurisprudencia electorales en derecho comparado*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 173-189.
- Ai Camp, Roderic (1996). *Reclutamiento político en México*. México: Siglo XXI.
- Ai Camp, Roderic (2007). "La democracia a través de la lente latinoamericana: una evaluación", en Ai Camp, Roderic, (coordinador).

Visiones ciudadanas de la democracia en América Latina. México: Siglo XXI.

Ai Camp, Roderic (2008). *La política en México*. México: Siglo XXI.

Alanís, María del Carmen (2017). "Funcionamiento del procedimiento especial sancionador dual en los procesos electorales 2014-2015" en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 11, p. 173-195.

Alarcón, Benigno; Casal, Jesús (editores, 2014). *Proyecto Integridad Electoral Venezuela: las reformas impostergables*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.

Alarcón, Víctor; Carrera, José Antonio (2015). "El voto de los mexicanos residentes en el exterior" en González, Miguel; Escamilla, Alberto. *El nuevo sistema electoral mexicano en 2015*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, p. 123-140

Albaine, Laura (2015). "Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e interculturalidad" en *Íconos*, 52, p. 145-162.

Albó, Xavier (coordinador, 1999). *Ojotas en el poder local*. La Paz: CIPCA, COSUDE, Hisbol.

Alcántara, Manuel (2008). "Elecciones en América Latina: un análisis comparado" en Alcántara, Manuel; García Diez, Fátima (editores). *Elecciones y política en América Latina*. Madrid: Centro de Estudios políticos y constitucionales, p. 9-70.

Alcántara, Manuel (director, 2020). *América Latina vota*. Madrid: Tecnos.

Alcántara, Manuel; Buquet, Daniel; Tagina, María Laura (2018). "Elecciones, ciclos políticos y alternancia en América Latina" en Alcántara, Manuel; Buquet, Daniel; Tagina, María Laura (editores). *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio en siglo*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, p. 481-500.

Alcántara, Manuel; Buquet, Daniel; Tagina, María Laura (editores, 2018). *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociales.

- Alcántara, Manuel; García Díez, Fátima (editores, 2008). *Elecciones y política en América Latina*. Madrid: Centro de Estudios políticos y constitucionales.
- Alcántara, Manuel; Tagina, María Laura (editores, 2011). *Política y elecciones en tiempos de los Bicentenarios (2009-2010)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Alcántara, Manuel; Tagina, María Laura (editores, 2013). *Procesos políticos y electorales en América Latina (2010-2013)*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Alcántara, Manuel; Tagina, María Laura (editores, 2016). *Elecciones y cambio de elites en América Latina (2014-2015)*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Alcocer, Jorge (2014). "El ciclo de las reformas electorales en México" en Revista mexicana de derecho electoral (6), p. 123-139.
- Alenda, Stéphanie (2014). "Les avatars de la «nouvelle droite chilienne» la fabrique d'une institution partisane (1967-2010)" en Politix (106), p. 135-161.
- Alenda, Stéphanie; Gutiérrez, Alexis (2007). "Sociogeografía de la elección presidencial 2005 en Chile" en Romero Ballivián, Salvador (compilador). Atlas electoral latinoamericano. La Paz: Corte Nacional Electoral, p. 95-132.
- Alianza por la Paz y la Justicia (2014). *Combatiendo la impunidad en Comayagua*. Tegucigalpa: Alianza por la Paz y la Justicia.
- Alfaro, Ronald (2008). "Elecciones de alcaldes municipales 2006 en Costa Rica: muchos los llamados, pocos los concurridos" en Revista Centroamericana de Ciencias Sociales, V, (1), p. 169-203.
- Alfaro, Ronald (2009). "Elecciones a mitad de la primera década del siglo XXI", en Rojas Manuel; Castro, Mariela (compiladores). Elecciones 2006 y referéndum: perspectivas diversas. San José: FLACSO, p. 57-92.
- Alfaro, Ronald; Gómez, Steffan (2016). "Elecciones municipales 2016 en Costa Rica: consolidación del multipartidismo y baja concu-

*rrencia a las urnas*" en Revista uruguaya de ciencia política, 25, (1), p. 91-114.

Aljovín de Losada, Cristóbal (2006). "*Ensayo bibliográfico: las elecciones peruanas decimonónicas*" en Elecciones, 6, p. 219-242.

Aljovín de Losada, Cristóbal; López, Sinesio (editores, 2005). *Historia de las elecciones en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Almond, Gabriel; Verba, Sidney (1963). *The Civic Culture*. Princeton: Princeton U.P.

Alonso, Jorge (1993). *El rito electoral en Jalisco (1942-1992)*. México: Colegio de Jalisco.

Altman, David (2010). "*Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?*" en Perfiles latinoamericanos, 18, (35), p. 9-34.

Álvarez, Alejandro (2009). "*Elecciones y crisis política en Haití (1986-2006)*" en Estudios latinoamericanos, 23, p. 149-165.

Álvarez, Sebastián (2019). "*Coaliciones y firmas: los nuevos viejos actores políticos*" en Barrero, Fredy (editor). Elecciones presidenciales y de Congreso 2018. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, p. 147-164.

Andrade, Virgilio (2002). "*Balance y perspectivas de la justicia electoral en México*" en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Evolución histórica de las instituciones de la Justicia Electoral en México, p. 601-642.

Annino, Antonio (1995). *Historia de las elecciones en Iberoamérica (siglo XIX)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Aquino, José Ángel (2012). "*Reelección presidencial y equidad en las campañas electorales*" en CAPEL. Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales, p. 247-278.

Aquino José Ángel (2014). *Elecciones primarias (la lucha por la nominación presidencial en la República Dominicana)*. Santo Domingo: Centenario.

- Araujo, Clara; Borges, Doriam (2012). "O gênero, os eligeveis, e os nao-eligeveis: uma analise das candidaturas para a Câmara Federal em 2010" en Diniz, José; Jardim, Celi; Jordao, Fátima, Mulheres na eleições 2010. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Ciências Políticas, p. 337-386.
- Arboleda, María (2012). *Levantando el velo: estudio sobre acoso y violencia política en contra de las mujeres autoridades públicas electas a nivel local en Ecuador*. Quito: ONU Mujeres.
- Archenti, Nélica; Tula, María Inés (editoras, 2008). *Mujeres y política en América Latina: sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Heliaste.
- Ardaya, Gloria; Verdesoto, Luís (2019). *Las consultas populares en la democracia ecuatoriana*. Quito: Plataforma para la defensa de la democracia y los derechos humanos.
- Arditi, Benjamín (1992). "Elecciones municipales y democratización en el Paraguay" en Nueva Sociedad, 117, p. 48-57.
- Arias, Tania (2012). "Perspectiva de género en el derecho electoral. Pautas legislativas y práctica jurisdiccional: experiencia en la República del Ecuador" en Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura. Justicia electoral en Iberoamérica. Quito: Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura, p. 22-32.
- Arias, Tania (2013). "El sistema de justicia electoral en el Ecuador" en Consejo de Estado, Derecho electoral de Latinoamérica. Bogotá: Consejo de Estado, p. 663-670.
- Artiga-González, Álvaro (2000). "Competitividad y participación electoral en El Salvador 1982-1999", en Realidad, p. 275-290.
- Artiga-González, Álvaro (2006). "El FMLN entre la oposición y el gobierno tras doce años de elecciones" en Revista Centroamericana de Ciencias Sociales, 3, (2), p. 49-84.
- Artiga-González, Álvaro (2008). *El sistema electoral salvadoreño*. San Salvador: Fundungo.

- Artiga-González, Álvaro (2010). "El comportamiento electoral municipal en El Salvador" en Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, 74, p. 167-184.
- Artiga-González, Álvaro (2013). "El Salvador 2009: fin de un ciclo político electoral" en Alcántara, Manuel; Tagina, María Laura (coordinadores). Elecciones y política en América Latina. México: Porrúa, Instituto Federal Electoral, p. 71-100.
- Artiga-González, Álvaro (2015). *El sistema político salvadoreño*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Arrarás, Astrid; Deheza, Grace (2005). "Referéndum del gas en Bolivia 2004: mucho más que un referéndum" en Revista de Ciencia Política, 25, (2), p. 161-172.
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales (2012). *Informe analítico del proceso electoral Guatemala 2011*. Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales, Fundación Konrad Adenauer.
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales (2008). *Guatemala: monografía de los partidos políticos 2004-2008*. Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales, Fundación Konrad Adenauer.
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales (2016). *Informe analítico del proceso electoral 2015*. Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales.
- Asociación para una Sociedad más Justa (2018). *La democracia no es solo elecciones*. Tegucigalpa: Asociación para una Sociedad más Justa.
- Astudillo, César (2014). "Cinco premisas en torno a la metamorfosis del IFE en autoridad electoral nacional" en Revista Mexicana de Derecho Electoral, 6, p. 3-37.
- Astudillo, César (2018). *El derecho electoral en el federalismo mexicano*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura.

- Astudillo, César; Córdova, Lorenzo (2010). *Los árbitros de las elecciones estatales (una radiografía de su arquitectura institucional)*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Electoral de Participación Ciudadana de Jalisco.
- Auyero, Javier (1997). *¿Favores por votos? Estudios sobre el clientelismo político contemporáneo*. Buenos Aires: Losada.
- Auyero, Javier (2002). "Clientelismo político en Argentina: doble vida y negación colectiva" en *Perfiles latinoamericanos*, 20, p. 33-52.
- Ávila Ariel; Velasco, Juan (2012). *Democracias en venta: partidos, corrupción electoral, violencia y crimen en Colombia (2007-2011)*. Bogotá: Nuevo Arco Iris, Rocca.
- Ávila Ariel; Velasco, Juan (2012 a). "Triunfos y derrotas de las mafias en las locales" en *Arcanos*, 17, p. 76-110.
- Ávila, Marcela (2016). "Concurrencia y tipo de elección. El peso de las variables institucionales en la participación" en Alvarado, Arturo (coordinador). *Elecciones en México: cambio, permanencias y retos*. México: El Colegio de México, p. 277-315.
- Ávila, Raúl (2007). "Representación de las minorías étnicas" en Nohlen, Dieter; Zovatto, Daniel, Orozco, Jesús; Thompson, José (compiladores). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 693-708.
- Azpuru, Dinorah (2019). "Cultura política en América Central" en Romero Ballivián, Salvador; Castellanos, Julieta (directores). *Encrucijadas de la democracia en Honduras y América Central*. Tegucigalpa: UNAH, NDI, p. 43-77.
- Báez, Carlos; Tello Martha (2015). "El fenómeno de las candidaturas independientes en México: análisis de su implementación y primeros resultados en el proceso electoral 2015" en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 7-8, p. 237-264.
- Baeza, Joaquín (2008). "El peronismo de la derrota y las transformaciones: las consecuencias del proceso y la crisis del justicialismo en la transición argentina" en *Historia Actual Online*, 16, p. 93-99.

- Ballados, Patricio (2018). "Andanzas y vericuetos" en *Voz y Voto*, 301, p. 8-12.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2010). *Inventario de los registros civiles e identificación de América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo
- Baños, Marco Antonio; Palacios, Celia (2014). "Evolución territorial de los distritos electorales federales uninominales 1977-2010" en *Boletín geográfico* (84), p. 81-95.
- Barahona, Marvin (2017). *Honduras en el siglo XX (una síntesis histórica)*. Tegucigalpa: Guaymuras.
- Bareiro, Line; Torres Isabel (editoras, 2008). *Igualdad para una democracia incluyente*. San José: IIDH-CAPEL.
- Barnechea, Alfredo (2011). *Perú, país de metal y de melancolía*. Lima: Fondo de Cultura Económica.
- Barranco, Bernardo (2018). *El infierno electoral (el fraude del estado de México y las próximas elecciones de 2018)*. México: Grijalbo.
- Barragán, Mélangy (2015). "Consecución de mayorías legislativas en América Latina: una revisión crítica" en *Revista de Derecho Electoral* (19), p. 204-237.
- Barragán, Rossana. "Ciudadanía y elecciones, convenciones y debates" en Barragán, Rossana; Roca, José Luís. *Regiones y poder constituyente en Bolivia*. La Paz: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2005, p. 275-458.
- Barreda, Mikel; Ruíz, Leticia (2014). "Percepciones ciudadanas de los organismos electorales latinoamericanos" en Barreda, Mikel; Ruíz Leticia (editores). *Organismos electorales y calidad de la democracia en América Latina*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, p. 19-36.
- Barrientos, Gonzalo (2011). *Gestión electoral comparada y confianza en las elecciones en América Latina*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Barrero, Fredy (director, 2013). *Abstencionismo electoral en Colombia*. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil-Universidad Sergio Arboleda.
- Barrientos del Monte, Fernando (2004). "La segunda vuelta electoral y la gobernabilidad en los sistemas presidenciales latinoamericanos" en *Apuntes electorales*, 15, p. 507-534.
- Barrientos del Monte, Fernando (2014). "Independencia e imparcialidad en los organismos electorales de América Latina" en en Barreda Mikel; Ruíz, Leticia (editores). *Organismos electorales y calidad de la democracia en América Latina*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, p. 59-88.
- Barrientos del Monte, Fernando (2019). *La segunda vuelta electoral: orígenes, tipología y efectos*. Toluca: Instituto Electoral del Estado de México.
- Barrios Nieves, Froilán (2005). "La experiencia Venezuela 1999-2000" en ILDIS, Asamblea Constituyente: aprendiendo de otras experiencias (Colombia, Ecuador y Venezuela). La Paz: ILDIS, p. 99-144.
- Basadre, Jorge (1980). *Elecciones y centralismo en Perú*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Basset, Yann (2011). *Balance electoral de Colombia 2010*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Basset, Yann (2018). "Claves del rechazo del plebiscito para la paz en Colombia" en *Estudios Políticos*, 52, p. 241-265.
- Basset, Yann; Guavita, Lina Vanessa (2019). *Radiografía del desencanto: la participación electoral en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Battle, Margarita; Cyr Jennifer (2014). "El sistema de partidos multinivel: el cambio hacia la incongruencia y el predominio de nuevos partidos en Perú (1980-2011)" en Freidenberg, Flavia; Suárez-Cao, Julieta (editoras). *Territorio y poder: nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*. Salamanca: Universidad de Salamanca, p. 223-260.

- Bedregal, Guillermo (1999). *Víctor Paz Estenssoro, el político (una semblanza crítica)*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Benito, Ana Belén (2013). "La marea morada: elecciones congresuales y municipales de 2010 en República Dominicana" en Alcántara, Manuel; Tagina, María Laura (coordinadores). *Elecciones y política en América Latina 2009-2011*. México: Instituto Federal Electoral.
- Benoit, Victor (2019). *Batailles électorales et crises politiques en Haïti*. Puerto Príncipe: C3.
- Bermúdez, Andrés (2018). *Los debates de La Habana: una mirada desde adentro*. Bogotá: Institute for Integrated Transitions.
- Berry, Charles (2014) "Elecciones para diputados mexicanos a las Cortes españolas (1810-1822)" en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México y las Cortes españolas. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Berstein, Serge (1989). *La France de l'expansion (la République gaullienne, 1958-1969)*. Paris: Seuil.
- Blancas Bustamante, Carlos (2004). "El referéndum en la Constitución peruana" en *Elecciones*, 3, p. 193-221.
- Blanquer, Jean Michel (2001). "Consolidation démocratique?" en *Pouvoirs*, 98, p. 37-47.
- Blanquer Jean-Michel; Giraldo, Fernando; Sonnleitner, Willibald (2003). "Esbozo de geografía política de los países andinos" en *ALCEU*, 6, p. 119-129.
- Boneo, Horacio; Carrillo, Manuel; Valverde, Ricardo (2007). "La observación (internacional y nacional) de las elecciones" en Nohlen, Dieter; Zovatto, Daniel, Orozco, Jesús; Thompson, Joseph (compiladores). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 1072-1109.
- Boneo, Horacio; Carrillo, Manuel; Valverde, Ricardo (2008). "Del boletín electoral latinoamericano XVII (1997) al Cuaderno de CAPEL 53 (2008): una lectura actualizada sobre la observación electoral nacional diez años después" en *Cuaderno CAPEL*, 53, p. 51-90.

- Boneo, Horacio; Torres-Rivas, Edilberto (2000). *¿Por qué no votan los guatemaltecos? (estudio de participación y abstención electoral)*. Guatemala: IDEA, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Tribunal Supremo Electoral.
- Bonilla, Ricardo (2006). "La reforma económica: una apertura concentradora" en Leal, Francisco (editor). En la encrucijada: Colombia en el siglo XXI. Bogotá: Norma, p. 423-450.
- Booth John; Seligson, Mitchell (1989). *Elections and democracy in Central America*. Chapel Hill: North Carolina University Press.
- Borge y asociados (2013). *Encuesta nacional de opinión pública post electoral Honduras 2013* (inédita).
- Borges, André; Vidigal, Robert (2018). "Do lulismo ao antipetismo? (Polarizacao, partidatismo e voto nas eleicoes presidenciais brasileiras)" en *Opinao Pública* 24, (1), p. 53-89.
- Borja, Jordi (1987). "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado" en Borja, Jordi; Valdés, Teresa; Pozo, Hernán; Morales, Eduardo. *Descentralización del Estado*. Santiago: ICI-FLACSO-CLACSO, p. 11-257.
- Borjas, Hugo (2015). "Calidad de la democracia en gobiernos locales: problemas y perspectivas en México" en *Espiral*, XXII, (62), p. 75-99.
- Borth, Carlos (2004). *Reingeniería constitucional en Bolivia (dos tomos)*. La Paz: Fundemos.
- Botero, Felipe (2015). *El voto preferente: teoría e implicaciones para el caso colombiano*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria.
- Bou, Zetty (2007). "Resultados electorales ajustados: el caso de Costa Rica, elecciones presidenciales del 5 de febrero de 2006" en *Cuadernos de CAPEL*, 52. San José: CAPEL.
- Bou, Zetty (2012). "Perspectiva de género en el derecho electoral. Pautas legislativas y práctica jurisdiccional. El caso costarricense"

en Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura. Justicia electoral en Iberoamérica. Quito: Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura, p. 33-46.

Boudon, Raymond (1979). *Effets pervers et ordre social*. Paris: Presses Universitaires de France.

Boyard, James (20 de febrero de 2019). "Pour une analyse psycho-sociale de la violence urbaine chez les jeunes des bidonvilles" en *Le Nouvelliste*, p. 15-16.

Braconnier, Céline; Dormagen, Jean-Yves (2007). *La démocratie de l'abstention*. Paris: Seuil.

Mark Braden; Robert Tucker (2014). "Disputed Elections post Bush vs. Gore" en Álvarez, Michael; Grofman, Bernard (editores). *Election Administration in the United States: The State of Reform*. Cambridge: Cambridge U.P.

Braga, Hilda (1990). *Sistemas eleitorales do Brasil*. Brasilia: Senado Federal.

Braud, Philippe (2004). *Violences politiques*. Paris: Seuil.

Bravo, Carlos; Maldonado, Gerardo (2012). "Las balas y los votos: ¿qué efecto tiene la violencia sobre las elecciones?" en Aguilar, José (editor), *Las bases sociales del crimen organizado y la violencia en México*. México: Secretaría de Seguridad Pública, p. 309-334.

Bravo, Marcela (2013). "El Partido Revolucionario Institucional, resultados electorales 2012, fragilidad, dificultad, retos y oportunidades" en Cazarín, Angélica; Arzuaga, Javier; Medina, Luis (coordinadores). *Partidos y elecciones en la disputa nacional*. México: Instituto Federal Electoral, Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, p. 111-145.

Brenes, Diego (2013). *El rol político del juez electoral*. San José: Tribunal Supremo de Elecciones.

Brenes, Diego (2017). "Elecciones municipales en Costa Rica 2016: varias lecturas" en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 12, p. 202-215.

- Brewer-Carias, Allan (2004). "El secuestro del Poder Electoral y de la Sala Electoral del Tribunal Supremo y la confiscación de derecho a la participación política mediante el referendo revocatorio presidencial" en *Ius et Praxis*, 10, (1), p. 215-308
- Brewer-Carías, Allan (2008). "El inicio del proceso constituyente en Ecuador en 2007" en *Iuris Dictio*, 12, (14), p. 109-150
- Brewer-Carías, Allan (2009) "La reforma constitucional en Venezuela 2007 y su rechazo por el poder constituyente originario" en Serna de la Garza, José María (coordinador). *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina (tendencias y perspectivas)*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, p. 407-449.
- Brewer-Carías, Allan; García, Carlos (compiladores, 2017). *Estudios sobre la Asamblea Nacional Constituyente y su inconstitucional convocatoria en 2017*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Briceño, Héctor (2009). "Participación electoral y cultura política en Venezuela, 1958-2007" en *Cuadernos CENDES*, 76, p. 37-65.
- Briceño Héctor (2013). "Reformas electorales y sus impactos en el sistema político venezolano 1999-2010" en *Politeia*, 50, (36), p. 129-169.
- Brockmann, Erika (2017). "El acoso y la violencia política en Bolivia: lecciones aprendidas" en Freidenberg, Flavia; Valle, Gabriela del (editoras, 2017). *Cuando hacer política te cuesta la vida. estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*. México: UNAM, p. 263-284.
- Brockmann, Robert (2020). *21 días de Resistencia (la caída de Evo Morales)*. La Paz: Libros de Bolivia.
- Brown, Harry (2009). *Partidos políticos y elecciones en Panamá: un enfoque institucionalista*. Panamá: Novo art.
- Brown, Harry (2010). "La política de la reforma electoral en Panamá" en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Las reformas electorales en Panamá*. Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, p. 13-72.

- Buquet, Daniel (2005). *Las claves del cambio (ciclo electoral y nuevo gobierno: 2004 / 2005)*. Montevideo: Ediciones de la banda oriental.
- Buquet, Daniel; Castellano, Ernesto (1994). "Representación proporcional y democracia en Uruguay" en Revista uruguaya de ciencia política, 8, p. 107-123.
- Burke, Edmund (1989). *Réflexions sur la révolution de France*. Paris: Pluriel.
- Bustillo, Roselia (2017). "Una década de la tutela de los derechos políticos en México: de la formalidad a la progresividad (2006-2016)" en Revista Mexicana de Derecho Electoral, 11, p. 97-122.
- Cabanillas, Ymelda (2016). "Imagen política de Ollanta Humala en las campañas electorales 2006-2011" en Opción, 32, (11), p. 179-190.
- Caetano, Gerardo (1997). "La partidocracia uruguaya: tradición y agenda reciente" en Bianchi, Susana; Spinelli, María Estela (compiladoras). Actores, ideas y proyectos políticos en la Argentina contemporánea. Buenos Aires: Instituto de Estudios Histórico-Sociales, p. 265-293.
- Calderón, Fernando; Castells, Manuel (2020). *The New Latin America*. Cambridge: Polity Press.
- Cálix, Álvaro; Sonnleitner, Willibald (2006). "La paradoja hondureña" en Sonnleitner, Willibald (director, 2006). Explorando los territorios del voto. Guatemala: Centro de estudios mexicanos y centroamericanos, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto de altos estudios de América Latina, p. 20-30.
- Camacho, Fausto (2019). "El sistema electoral ecuatoriano" en Plataforma por la defensa de la democracia y los derechos humanos en el Ecuador. La difícil transición desde un gobierno autoritario: diez años son muchos, p. 217-274.
- Cambronero, Andrei; Mora, Iván (2015). *El control de constitucionalidad de las normas electorales*. San José: Tribunal Supremo de Elecciones.

- Cameron, Maxwell; Hershberg, Eric; Sharpe, Kenneth (editores, 2012). *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*.
- Campbell, Angus; Converse, Philip; Miller, Warren; Stokes, Donald (1980). *The American Voter*. Chicago: Chicago UP.
- Campos Machado, Maria (2020). "A vertente evangélica do neoconservadorismo brasileiro" en Pérez Guadalupe, José Luís; Carranza, Brenda (organizadores). *Novo ativismo político no Brasil: os evangélicos do século XXI*. Rio de Janeiro, p. 271-286.
- Canchari (2010). *Elecciones presidenciales en América Latina (1978-2010): ¿doble vuelta o mayoría relativa?* Lima: Universidad San Marcos, Instituto Nacional Demócrata.
- Cañas, Miguel; Torre, Mario (2016). "Sobre el sistema de voto electrónico en Venezuela" en Ávalos, Ignacio; Lander, Luis; Medina, Carlos (editores). *El sistema electoral venezolano*. Caracas: Alfa, p. 231-246.
- CAPEL (2007). *Elecciones, democracia y derechos humanos en las Américas*. San José: IIDH/CAPEL.
- CAPEL (2008). *Tendencias y perspectivas de la reforma electoral en América Latina*. San José: IIDH / CAPEL.
- CAPEL (2012). *Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales*. San José: IIDH / CAPEL.
- Cardarello, Antonio (2012). "El irresistible anhelo de inmortalidad: los gobernadores y la reelección inmediata en Argentina (1983-2007)" en *Revista SAAP* 6, (1), p. 153-194.
- Cárdenas, Jaime (2018). *La nulidad de la elección presidencial*. México: Tirant lo Blanch.
- Carey, John; Polga-Hecimovich, John (2006). "Primary Elections and Candidate Strength in Latin America" en *The Journal of Politics*, 68, (3), p. 530-543.
- Carothers, Thomas; Youngs, Richard (2015). *The Complexities of Global Protests*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.

- Carrillo, Yolima (2016). "El modelo colombiano" en Jurado Nacional de Elecciones. Justicia electoral en América Latina (mecanismos de resolución de conflictos: experiencias comparadas). Lima: Jurado Nacional de Elecciones, p. 31-86.
- Carnota, Wálter; Cesano, José (2007). *El voto de los presos*. Buenos Aires: Ediar.
- Carpizo, Jorge (2004). *El presidencialismo mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Carpizo, Jorge (2009). "Constitucionalismo latinoamericano" en Carbonell, Miguel; Carpizo, Jorge; Zovatto, Daniel (coordinadores). *Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica*. México: IDEA, UNAM, AECID, p. 14-25.
- Carpizo, Jorge (2009). "Prólogo" en Córdova, Lorenzo; Salazar, Pedro (coordinadores). *Democracia sin garantes*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, p. XI-XVI.
- Carrasquero, José; Maignon, Thais; Welsch, Friedrich (editores, 2000). *Venezuela en transición: elecciones y democracia (1998-2000)*. Caracas: Redpol.
- Carrasquero, José; Varnagy, Daniel; Welsch, Friedrich (2003). "Cultura política, capital social y calidad de la democracia en Venezuela: un análisis comparado" en *Politeia*, 26, (30), p. 53-65.
- Carreras, Miguel; Castañeda-Angarita, Néstor (2013). "Who votes in Latin America? A test of three theoretical perspectives" en *Comparative Political Studies*, 47, (8), p. 1079-1104.
- Carreras, Miguel; Yasemin, Irepoglu (2013). "Trust in Elections, Vote Buying and Turnout in Latin America" en *Electoral Studies*, 32, (4), p. 609-619.
- Carrión, Fernando (2003). *Procesos de descentralización en la comunidad andina*. Quito: FLACSO.
- Carrión, Fernando (coordinador, 2015). *El giro a la izquierda en los gobiernos locales de América Latina*. Quito: Fundación Friedrich Ebert.

- Carvalho, José Murilo de (2000). *Cidadania no Brasil: a longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilizacao brasileira.
- Casal, Jesús (2010). "Proceso constituyente, Constitución y justicia constitucional" en Fundación Konrad Adenauer, Anuario de derecho constitucional latinoamericano 2010. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, p. 401-424.
- Casas-Zamora, Kevin (2012). "Esto sí tiene salida: algunas propuestas para enfrentar la inseguridad ciudadana en Centroamérica" en SICA, Elementos para una agenda de profundización de la democracia en Centroamérica. San José: FUNDAPEM.
- Casas-Zamora, Kevin; Zovatto, Daniel (2011). "Para llegar a tiempo" en Gutiérrez, Pablo; Zovatto, Daniel (coordinadores). Financiamiento de los partidos políticos en América Latina. México: IDEA, OEA, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 17-67.
- Castañeda, Jorge (2006). "Latin America's Left Turn" en Foreign Affairs, 85, (3), p. 28-43.
- Castellanos, Julieta (2020). *Honduras: persistencias y cambios en la cultura política 1980-2020*. Tegucigalpa: Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Instituto Nacional Demócrata.
- Castiglioni, Franco (1996). "Argentina: política y economía en el menemismo" en Nueva Sociedad, 143, p. 6-14.
- Centellas, Miguel (2017). "Does 'ethnic' voting explains electoral support for the MAS? En Revista boliviana de ciencias políticas, 1, (1), p. 51-78.
- Centro Carter (2015). *Financiamiento político y regulación de campañas electorales en América Latina*. Atlanta: Centro Carter.
- Centro de Asesoría y Promoción Electoral; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2017). *Diccionario electoral*. San José: Centro de Asesoría y Promoción Electoral; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (dos volúmenes).
- Centro de Investigación Sociedad, Economía y Cultura (2016). *Informe sobre la abstención en las elecciones municipales de 2016*.

Santiago: Centro de Investigación Sociedad, Economía y Cultura de la Universidad de Santiago.

Cerdas, Cruz; Rial Juan; Zovatto, Daniel (1992). *Una tarea inconclusa: elecciones y democracia en América Latina 1988-1991*. San José: Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).

Cervi, Emerson Urizzi (2017). "Análisis espacial del desempeño electoral de PT y PSDB entre 1994 y 2014 en Brasil" en *América Latina hoy*, 75, p. 55-74.

Céspedes, Marcelo (1982). *¿Los bolivianos estamos maduros para la democracia?* La Paz: Khana Cruz.

Chacón, Cecilia (2019). "Perpetuando roles: un balance del estado de la participación política de las mujeres en la última década" en *Andamios*, 8, p. 13-20.

Chacón, Nelson; Valencia, Horacio (2018). "Combatiendo la pobreza con eficiencia: el nuevo rol de las transferencias sociales en Bolivia en un contexto menos favorable" en Konrad Adenauer Stiftung. Crecimiento, desigualdad y los retos para la sostenibilidad. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung, p. 107-142.

Chasqueti, Daniel (2001). "Elecciones presidenciales mayoritarias en América Latina" en *América Latina hoy*, 29, p. 31-51.

Chavarría, Elías (2014). "Relación entre desarrollo humano y abstencionismo a nivel local en Costa Rica para las elecciones del 2010" en *Revista de derecho electoral* (18), p. 471-482.

Chávez, Omar; Paredes, Ramiro; Velasco, Wilma; Peralta, Marcelo; Alvarado, Marianela; Aguilera, Richard; Orihuela, Wilfredo (2007). *La autonomía electoral (historia política e institucional del sistema electoral boliviano)*. La Paz: Fundación Konrad Adenauer.

Chávez, Omar; Peñaranda de del Granado, Susana (1992). *El MIR entre el pasado y el presente*. La Paz: Gráficas Latinas.

Chen, Jessica (2019). "A World Safe for Autocracy?" en *Foreign Affairs*, 98, (4), p. 92-108.

Cheresky, Isidoro (2004). "De la crisis de la representación al liderazgo presidencialista" en Cheresky, Isidoro; Pousadela, Inés

(editores). *El voto liberado (elecciones 2003: perspectiva histórica y estudios de casos)*. Buenos Aires: Biblos, p. 35-65.

Cheresky, Isidoro (compilador, 2007). *Elecciones presidenciales y giro político en América Latina*. Buenos Aires: Manantial.

Cheresky, Isidoro; Pousadela, Inés (2004). "Incertidumbre organizada. Elecciones y competencia política en Argentina (1983-2003)" en Cheresky, Isidoro; Pousadela, Inés (editores). *El voto liberado (elecciones 2003: perspectiva histórica y estudios de casos)*. Buenos Aires: Biblos, p. 13-33.

Chiaromonte, José Carlos (2003). "Las expresiones del poder regional: análisis de casos" en Miño, Manuel; Vázquez, Josefina (directores). *Historia general de América Latina (volumen 6, La construcción de las naciones latinoamericanas)*. Madrid: UNESCO-Trotta, p. 161-196.

Chiaromonti, Gabriella (2005). *Ciudadanía y representación en el Perú (1808-1860)*. Lima: Universidad de San Marcos, ONPE.

Clark, Mary (2007). "Costa Rica: retrato de una democracia establecida" en Ai, Roderic (coordinador). *Visiones ciudadanas de la democracia en América Latina*. México: Siglo XXI.

Cockcroft, James (2001). *América Latina y Estados Unidos*. México: Siglo XXI.

Coello, Clicerio (2017). "El procedimiento especial sancionador: balance y perspectivas" en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 11, p. 197-214.

Colina, Griselda (2018). *El nuevo ecosistema de partidos políticos en Venezuela (informe 7)*. Caracas: Observatorio Global de Democracia y Comunicación.

Colindres, Eduardo (2007). *Haïti : les partis politiques et la représentativité au niveau de l'État à partir des élections 2006-2007*. Puerto Príncipe: Instituto Nacional Demócrata.

Colomer, Joseph (2002). "Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas" en Cavarozzi,

Marcelo; Aban Medina, Juan (editores). *El asedio a la política (Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal)*. Buenos Aires: Homo Sapiens, p. 117-135.

Colón, Néstor (2010). "*La inclusión desde la labor de los organismos electorales: medidas positivas para enfrentar y combatir la exclusión*" en CAPEL, Participación política e inclusión. San José: CAPEL, p. 23-50.

Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (2019). *Hacia la democracia del Bicentenario*. Lima: Fundación Konrad Adenauer.

Comisión de la Verdad y la Reconciliación (2011). *Para que los hechos no se repitan*. San José: Comisión de la Verdad y la Reconciliación.

Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (2018). *Informe sobre los límites a la reelección*. Estrasburgo: Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho.

Conaghan, Catherine (2001). *Making and Unmaking Authoritarian Perú: Re-election, Resistance and Regime Transition*. Miami: Universidad de Miami.

Cordero, Carlos (2014). *Del sistema liberal representativo al sistema liberal comunitario*. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung.

Córdova, Lorenzo (2008). "*La reforma electoral y el cambio político en México*" en Zovattto, Daniel; Orozco, Jesús (editores). *Reforma política y electoral en América Latina (1978-2007)*. México: IDEA, UNAM, p. 653-703.

Córdova, Lorenzo (2012). "*La reforma electoral de 2007-2008 cuatro años después*" en *Revista Mexicana de Derecho Electoral* (1), p. 5-25.

Córdova, Lorenzo (2013). "*El modelo de comunicación político-electoral mexicano*" en *Revista de derecho electoral* (16), p. 259-278.

Córdova, Lorenzo; Muruyama, Ciro (2008). *Elecciones, dinero y corrupción: Pemexgate y Amigos de Fox*. México: Cal y arena.

- Córdova, Ricardo; Loya Nayelli; Nevitte Neil (2009). *Los salvadoreños frente a las elecciones 2009*. San Salvador: FUNDAUNGO, Instituto Nacional Demócrata.
- Coronel, Carlos (2019). *Retos de la participación ciudadana en el postconflicto*. Bogotá: Altavoz.
- Coronel, Daniel (24-31 de mayo de 2010), "Otra forma de fraude" en *Semana* (1465), p. 24.
- Correa Henao, Néstor (2005). "La experiencia colombiana 1991" en ILDIS, Asamblea Constituyente: aprendiendo de otras experiencias (Colombia, Ecuador y Venezuela). La Paz: ILDIS, p. 13-46.
- Corte Nacional Electoral (1997). *Ley Electoral*. La Paz: Corte Nacional Electoral.
- Corte Nacional Electoral (2002). *Gaceta oficial electoral*. La Paz: Corte Nacional Electoral.
- Corte Nacional Electoral (2006). *Boletín estadístico, II, (4)*. La Paz: Corte Nacional Electoral.
- Cotler, Julio (1980). "La crisis política (1930-1968)" en *Nueva historia general del Perú*. Lima: Mosca azul.
- Couffignal, Georges (1992). "A quoi sert de voter en Amérique Latine ?" en Couffignal, Georges (director), *Réinventer la démocratie*. París: PFNSP, p. 19-45.
- Coutiño, Patricia (coordinadora, 2011). *Perspectivas teóricas y metodológicas de la cultura política en México*. Puebla: Universidad de Puebla.
- Coutiño, Patricia (2013). *La legitimación de los grupos de poder político a través de la legislación electoral (Puebla, 1916-2010)*. Puebla: Montiel y Soriano.
- Crespo, Alberto (1988). *Tiempo contado*. La Paz: Juventud.
- Crespo, Ismael; Garrido, Antonio (2008). *Elecciones y sistemas electorales presidenciales en América Latina*. México: Jurado Nacional de Elecciones, Porrúa.

- Cruz, José (2008). *Auditoría al padrón electoral 2007*. Guatemala: FLACSO, Mirador Electoral.
- Cruz-Coke, Ricardo (1952). *Geografía electoral de Chile*. Santiago: Pacífico.
- Cruz-Coke, Ricardo (1984). *Historia electoral de Chile 1925-1973*. Santiago: Jurídica de Chile.
- Cunha, José Marcos; Rodríguez, Jorge (2009). "Crecimiento urbano y movilidad en América Latina" en Revista latinoamericana de población, 3, (4-5), p. 27-64.
- Da Silva, Torouco Gabriela (2016) "The role of Political Parties in Electoral Governance: Delegation and the Quality of Elections in Latin America" en Election Law Journal, 15, (1), p. 83-95.
- Dahl, Robert (1998). La democracia. Madrid: Taurus.
- Dalla Via, Alberto (2012). "Derechos políticos, normativa electoral y equidad en los procesos electorales" en CAPEL. Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales. San José: CAPEL, p. 25-61.
- Dalla Via, Alberto (2016). "El modelo argentino" en Jurado Nacional de Elecciones. Justicia electoral en América Latina (mecanismos de resolución de conflictos: experiencias comparadas). Lima: Jurado Nacional de Elecciones, p. 89-104.
- Dalton, Margarita (2012). *Democracia e igualdad en conflicto (las presidentas municipales en Oaxaca)*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social.
- Dargent, Eduardo; Muñoz, Paula (2012). "Perú 2011: continuidades y cambios en la política sin partidos" en Revista de ciencia política, 32, (1), p. 245-268.
- De Soto, Hernando (1987). *El otro sendero*. Lima: Instituto Libertad y Democracia.
- Del Cogliano, Natalia; Varetto, Carlos (2016). "Las elecciones subnacionales de 2015 en Argentina: estabilidad con cambio" en Revista Uruguaya de Ciencia Política, 25, (1), p. 13-37.

- Degregori, Ivan; Grompone, Romeo (1991). *Elecciones 1990: demonios y redentores en el nuevo Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Delgado, José Gregorio (2008). *Reflexiones sobre la descentralización en Venezuela: ideas para su profundización*. Caracas: ILDIS.
- Delgado, Omar (1986). *Colombia elige*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Delgado, Omar (1990). "Cómo se vota y se eligen en Suramérica" en *Revista Javeriana*, 561, p. 13-35.
- Delgado, Omar (2002). "Los sistemas electorales para el congreso en Colombia (1821-2002)" en *Revista de estudios sociojurídicos*, 4, (2), p. 67-129.
- De Sousa Santos, Boaventura (2007). *Democracia de alta intensidad: apuntes para democratizar la democracia*. La Paz: Corte Nacional Electoral.
- Del Águila, Alicia (2009). "El otro desborde popular: el voto analfabeto, los nuevos ciudadanos y la "crisis" del sistema de partidos peruano" en *Elecciones* (9), p. 39-60.
- Deloye Yves; Ihl Olivier (2008). *L'acte de vote*. París: Sciences Po.
- Demélas, Marie-Danielle (2003). *La invención política: Bolivia, Ecuador, Perú en el siglo XIX*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Instituto Francés de Estudios Andinos.
- Di Tella, Torcuato (1986). *Sociología de los procesos políticos*. Buenos Aires: Eudeba.
- Di Tella, Torcuato (1993). *Historia de los partidos políticos en América Latina, siglo XX*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Díaz Machicao, Porfirio (1955). *Historia de Bolivia: Guzmán, Siles, Blanco Galindo*. La Paz: Gisbert.
- Dixon, Bernardine; Macoy Antonia (2010). "Caso Nicaragua" en *Memoria del seminario internacional sobre la participación política y liderazgo de las mujeres en América Latina*. México: IFE/ TEPJF / PNUD, p. 67-70.

- Domínguez, Jorge (2004) "El sistema político cubano en los noventa" en Vela, Cecilia; Rojas, Rafael (coordinadores). *La transición invisible (sociedad y cambio político en Cuba)*. México: Océano, p. 21-86.
- Domínguez, Jorge; Lawson, Chappell (coordinadores, 2004). *México's democratic pivotal election: Candidates, voters and the presidential campaign of 2000*. Stanford: Stanford UP.
- Domínguez, Jorge; Lawson, Chappell; Moreno, Alejandro (coordinadores, 2009). *Consolidating México's democracy: the 2006 presidential campaign in comparative perspective*. Baltimore: Johns Hopkins UP.
- Dos Santos, Natalia; de Souza, Carlos (2017). *Os votos invalidos segundo as características sociodemográficas e económicas dos municipios brasileiros*. Ponencia en ALACIP, 2017.
- Durand Arp, Jorge Guillermo (2012). "Resumen ejecutivo de la investigación Análisis de la segunda experiencia del voto de los mexicanos residentes en el extranjero en el proceso electoral federal 2011-2012" en Instituto Federal Electoral. *La segunda experiencia del voto de los mexicanos residentes en el extranjero*. México: Instituto Federal Electoral, p. 89-281.
- Dunkerley, James (1987). *Rebelión en las venas: la lucha política en Bolivia 1952-1982*. La Paz: Quipus.
- Duverger, Maurice (1992). *Les partis politiques*. París: Seuil.
- Eisenstadt, Todd; Yelle, Jennifer (2012) "Participación y representación en Oaxaca, elecciones por usos y costumbres: debates normativos y lecciones para el multiculturalismo latinoamericano" en Cameron, Maxwell; Hershberg, Eric; Sharpe, Kenneth (editores). *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, p. 273-307.
- El Heraldo-Honduras (1 de noviembre de 2013). "Mareros ponen la nota negra en la transmisión de resultados", p. 5.
- El Heraldo-Honduras (16 de diciembre de 2017). "Gobierno acusa a Mel y Nasralla de usar maras para provocar violencia".

- El País (5 de junio de 2015). "Asesinatos de políticos y disturbios lastran la campaña en México", p. 4.
- El Potosí-Bolivia (17 de julio de 2014). "En el Chapare, no dejarán ingresar a los opositores".
- El Tiempo-Colombia (29 de enero de 2017). "Otro gobernador de La Guajira en líos penales", p. 13
- El Universal (8 de junio de 2015). "Positivo, proceso electoral: Córdoba".
- Electoral Integrity Project (2015). *The Year in Elections, 2014*. Sidney: Electoral Integrity Project.
- Electoral Integrity Project (2015). *Why elections fail and what we can do about it*. Sydney: Electoral Integrity Project.
- Ellner, Steve; Hellinger, Daniel (editores, 2003), *La política venezolana en la época de Chávez: clases, polarización y conflictos*. Caracas: Nueva Sociedad, Universidad de Oriente.
- Elster, Jon (2013). "Analyse néo-benthamienne des élections et des assemblées des élus" en Elster, Jon; Le Pillouer, Arnaud. A quoi servent les élections. Paris: Presses Universitaires de France, p. 5-16.
- Emmerich, Gustavo (coordinador, 1993). *Votos y mapas: estudios de geografía electoral en México*. México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Emmerich, Gustavo; Peraza, Xiomara (2011). "Sufragio transnacional: experiencias latinoamericanas de voto desde el exterior y voto de los extranjeros" en Emmerich, Gustavo; Pries, Ludger (editores). La transnacionalización. México: Porrúa-UAM, p. 155-185.
- Encinas, Daniel (2016). "¿Democracia con exclusiones? (un breve balance del Perú postelectoral)" en Argumentos, 10, (4), p. 3-11
- Erbol (11 de junio de 2014). "Veto a la campaña electoral de partidos opositores al gobierno del MAS".
- Errázuriz, Javiera (2005). "Discursos en torno al sufragio femenino en Chile 1865-1949" en Historia, 38 (vol. II), p. 257-286.

- Escolar, Marcelo (2013). "*La ilusión unitaria: política territorial y nacionalización política en Argentina*" en Revista SAAP 7, (2), p. 441-451.
- Escrivá, Ángeles (2017). "*Cómo explicar la diversidad y la variación en el voto de los peruanos en el exterior*" en América Latina hoy, 76, p. 93-112.
- Estado de la Nación (2015). *XXI Informe estado de la Nación*. San José: Estado de la Nación.
- Estévez, Federico; Magar, Eric; Rosas, Guillermo (2008). "*Partisanship in non-partisan electoral agencies and democratic compliance: Evidence's from Mexico's Federal Electoral Institute*" en Electoral Studies, 27, p. 257-271.
- Excélsior (15 de abril de 2015). "*Se unen contra el crimen*".
- Excélsior (8 de junio de 2015, a). "*OEA suspende vigilancia en urnas de Oaxaca*".
- Excélsior (27 de noviembre de 2015, b). "*Renuncia alcalde por amenazas del narco*".
- Faig, Juan Francisco (1996). *Sistema electoral y gobernabilidad en Uruguay*. Montevideo: Tricel.
- Favela, Adriana (2014). "*Retos del Instituto Nacional Electoral en la designación de los consejeros electorales de los organismos públicos locales electorales*" en Revista Mexicana de Derecho Electoral, 6, p. 291-317.
- Favoreau, Louis (1991). "*De la démocratie à l'Etat de droit*" en Le débat, 64, p. 158-162.
- Faxas Laura (2007). *El mito roto: sistema político y movimiento popular en República Dominicana (1961-1990)*. México: Siglo XXI.
- Fernández, Carmen Beatriz (2018). "*Ciberpolítica 2018: tendencias en América Latina*" en Arellano, Ángel (coordinador). *Nuevas campañas electorales en América Latina*. Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung, p. 147-162.

- Fernández, Francisco (2002). "*La Constitución chilena de 1980: enclaves autoritarios y cerrojos institucionales*" en Concha, Hugo (coordinador). Sistema representativo y democracia semidirecta. México: Universidad Nacional Autónoma de México, p. 193-207.
- Fernández, Gustavo (2013). "*Espejos y espejismos: las relaciones entre Estados Unidos y América Latina*" en Nueva Sociedad, 246, p. 78-86.
- Fernández, Leonel (2012). *Años de formación*. Santo Domingo: Fundación Global Democracia y Desarrollo.
- Fernández, María de los Ángeles (2010). "*Inclusión y participación política femenina: la confusión de los fines con los medios o la urgencia de expandir las posibilidades*" en CAPEL, Participación política e inclusión. San José: CAPEL p. 93-110.
- Fernández, Mario; Thompson Joseph (2007). "*El voto obligatorio*" en Nohlen, Dieter; Zovatto, Daniel, Orozco, Jesús; Thompson, Joseph (compiladores). Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. México: Fondo de Cultura Económica, p. 253-262.
- Ferreira, Delia (2012). "*Garantías de equidad en la competencia electoral y financiamiento de la política*" en CAPEL, Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales. San José: CAPEL, p. 175-190.
- Ferreira, Delia (2017). "*Financiamiento político*" en Diccionario Electoral. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, p. 411-423.
- Ferreira, Manoel Rodrigues (2001). *A evolucao do Sistema eleitoral brasileiro*. Brasilia: Senado Federal.
- Filártiga, Camilo (2016). "*La estabilidad del sistema de partidos de Paraguay (1989-2015)*" en Freidenberg, Flavia (editora). Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015 (tomo I). México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Nacional Electoral, p. 193-233.

- Fischer, Max; Taub, Amanda (4 de octubre de 2016). "*Why Referendums Aren't as Democratic as they Seem*" en New York Times.
- Fischer, Max; Taub, Amanda (24 de agosto de 2016). "*YouTube alimenta la derecha en Brasil*" en New York Times-separata de La Razón, p. 1-5.
- Fleischer David (1981). "*El componente político y electoral de la estrategia de "apertura" del gobierno militar brasileño*" en Revista de Estudios Políticos, p. 55-91.
- Folha de Sao Paulo-Brasil (30 de septiembre de 2016). "*Após ataques a candidatos, votacao terá efetivo recorde de seguridad*".
- Fornos, Carolina; Power, Timothy; Garand, James (2004). "*Explaining Voter Turnout in Latin America, 1980-2000*" en Comparative Political Studies, 37, (8), p. 909-940.
- Peñaranda, Martha (2004). *Vida, ritmos y tiempos de ADN*. La Paz: Universidad Mayor de San Andrés.
- Franco, Aldo (2013). "*Gobierno representativo en la República temprana: debate, elecciones y pugna (1822-1827)*" en Elecciones, 13, p. 277-302.
- Franco, Saúl (2009). "*Momento y contexto de la violencia en Colombia*" en Sánchez Gonzalo; Peñaranda Ricardo (directores). *Pasado y presente de la violencia en Colombia*. Medellín: La carreta histórica, p. 376-409.
- Franklin, Mark; Van der Eijk, Cees; Marsh, Michael (1995). "*Referendum Outcomes and Trust in Government: Public Support for Europe in the Wake of Maastricht*" en West European Politics, 18, (3), p. 101-117.
- Freindeberg, Flavia (2004). "*Fracturas sociales, competencia política, sistema de partidos en Ecuador: la traducción política de un cleavage*" en Puig, Salvador (editor). *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*. Salamanca: Universidad de Salamanca, p. 101-138.
- Freidenberg, Flavia (2008). "*El flautista de Hammelin: liderazgo y populismo en la democracia ecuatoriana*" en De la Torre, Carlos;

- Peruzzoti, Enrique. *El retorno del pueblo (populismo y nuevas democracias en América Latina)*. Quito: FLACSO, p. 189-238.
- Freidenberg, Flavia (2016). "La reina de las reformas: las elecciones internas a las candidaturas presidenciales en América Latina" en Freidenberg, Flavia; Muñoz-Pogossian, Betilde (editoras, 2016). *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina 1978-2015*. Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú, p. 31-91.
- Freidenberg, Flavia; Dosek Tomás (2016). "Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)" en Organización de los Estados Americanos. *Reformas políticas en América Latina*. Washington: Organización de los Estados Americanos, p. 25-92.
- Freidenberg, Flavia; Muñoz-Pogossian, Betilde (editoras, 2016). *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina 1978-2015*. Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú. Organización de Estados Americanos, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Freidenberg, Flavia; Pachano, Simón (2016). *El sistema político ecuatoriano*. Quito: FLACSO
- Freidenberg, Flavia; Suárez-Cao, Julieta (editoras, 2014). *Territorio y poder (nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina)*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Freidenberg, Flavia; Valle, Gabriela del (editoras, 2017). *Cuando hacer política te cuesta la vida. estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Fukuyama, Francis (1995). *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona: Planeta-de Agostini.
- Fundación Internacional para Sistemas Electorales (2009). *Aplicación de la reforma electoral de 2007 / 2008 en México desde una perspectiva internacional comparada*. México: Fundación Internacional para Sistemas Electorales.

- Fundación Konrad Adenauer (2010). *Reformas electorales*. Diálogo político, 2.
- Fundación Konrad Adenauer-La RED (2011). *Seguridad y crimen organizado transnacional*. Guatemala: Fundación Konrad Adenauer, La RED.
- Fundación Konrad Adenauer-Polilat (2016). *Índice de desarrollo democrático 2016*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer-Polilat.
- FUNDE (abril-mayo de 2006). "Las elecciones municipales de 2006" en *Alternativas para el desarrollo*, 98.
- Funes, Lucila (2014). *Honduras 2013: mujeres y elecciones*. Tegucigalpa: Instituto Nacional Demócrata, CEDOH.
- Furet, François (2007). *Le passé d'une illusion*. Paris: Laffont.
- FUSADES (2015). *De la reforma pactada a la modificación judicial del sistema electoral: el caso salvadoreño*. San Salvador: FUSADES.
- FUSADES (2015 a). *El impacto del voto cruzado en las elecciones legislativas de marzo de 2015*. San Salvador: FUSADES.
- FUSADES (2019). *Resultados de las elecciones presidenciales de 2019*. San Salvador: FUSADES.
- Gabriel, Leo; López y Rivas, Gilberto (coordinadores, 2005). *Autonomías indígenas en América Latina (nuevas formas de convivencia política)*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Gaggero, Horacio; Iriarte, Alicia; Roitberg, Humberto (1997). *Argentina, 15 años después (de la transición a la democracia al menemismo, 1982-1997)*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Gallarreta, Luis (entrevista a, 16 de junio de 2019). "Si cerraban el Congreso, se les caía la careta" en *El Comercio*, p. 6.
- Galván, Flavio (2006). *Derecho procesal electoral mexicano*. México: Porrúa.
- Gamboa, Franco (2007). "¿Hacia la construcción de un nuevo orden democrático? Los resultados de las elecciones constituyentes

- 2006" en Ardaya, Gloria; Gamboa, Franco. *Hacia una nueva configuración estatal*. La Paz: Corte Nacional Electoral, p. 9-109.
- Gantús, Fausta (coordinadora, 2016). *Elecciones en el México del siglo XIX: las prácticas (dos volúmenes)*. México: Instituto Mora, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Gantús, Fausta; Salmerón, Alicia (coordinadoras, 2014). *Prensa y elecciones (formas de hacer política en el México del siglo XIX)*. México: Instituto Federal Electoral, Instituto Mora.
- Gantús, Fausta; Salmerón, Alicia (2017). "Un acercamiento a las elecciones del México del siglo XIX" en *Historia*, 14, p. 23-59.
- García, Ethel (2017). *Prácticas electorales y cultura política en Honduras durante el siglo XIX (1812-1894)*. Tegucigalpa: Guaymuras.
- Garma, Carlos (2019). "Religión y política en las elecciones del 2018 (evangélicos mexicanos y el Partido Encuentro Social" en *Alteridades*, 29, (57), p. 35-46.
- García, María de Jesús (2015). "Los tribunales electorales de los estados frente al nuevo federalismo electoral en México" en Molina, Luis (editor). *Sobre el nuevo federalismo electoral en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Tribunal Electoral del Estado de Durango, p. 729-758.
- García, Jorge; Raventós, Ciska; Fournier, Marco; Gutiérrez Ana (2005). *Abstencionistas en Costa Rica: ¿quiénes son y por qué no votan?* San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Tribunal Supremo de Elecciones, Universidad de Costa Rica.
- García Belaunde, Domingo (2014). "La Constitución peruana de 1993: sobreviviendo pese a todo pronóstico" en *Anuario iberoamericano de justicia constitucional*, 18, p. 211-229.
- García Belaunde, Domingo; Eguiguren, Francisco José (2008). "La evolución político-constitucional del Perú 1976-2005" en *Estudios Constitucionales*, 6, (2), p. 371-398.
- García, Juan Ignacio (2013). "Las franjas electorales en la experiencia chilena" en *Revista de derecho electoral* (16), p. 221-231.

- García-Dussán, Eder (2011). "El delirio mockusiano: tecnologías de la comunicación y acción política juvenil" en *Tendencias & Redes*, 16, p. 291-305.
- García Laguardia, Jorge (2000). "Justicia constitucional y defensa de la democracia: el golpe de Estado en Guatemala en 1993" en *Cuestiones constitucionales*, 2, p. 3-21.
- García Laguardia, Jorge (2004). "Centroamérica en Cádiz (orígenes y destino del primero proyecto constitucional y la primera declaración de derechos del Hombre de Guatemala) en Aguiar, Asdrúbal (director). *La Constitución de Cádiz de 1812*. Caracas: Unión Latina, p. 192-221.
- García Linera, Álvaro (2014). *Identidad boliviana*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional.
- García Linera, Álvaro; Gutiérrez, Raquel; Prada, Raúl; Quispe, Felipe; Tapia, Luís (2001). *Tiempos de rebelión*. La Paz: Muela del diablo.
- Gargarella, Roberto (2014). *La sala de máquinas de la Constitución*. Buenos Aires: Katz.
- Garretón, Manuel; Espinoza Malva (1993). "¿Reforma del Estado o cambio de la matriz sociopolítica?" en *Perfiles latinoamericanos*, 1, p. 133-170.
- Garretón, Manuel (2007). "Elecciones presidenciales y nueva problemática histórica" en Cheresky, Isidoro (compilador). *Elecciones presidenciales y giro político en América Latina*. Buenos Aires: Manantial, p. 51-63.
- Garrigou, Alain (2002). *Histoire sociale du suffrage universel en France (1848-2000)*. Paris: Seuil.
- Garrigou, Alain (2008). *Les secrets de l'isoloir*. Paris: Thierry Magnier.
- Gaudichaud, Franck (2009). "La elección de Michelle Bachelet, la transición y la democracia chilena: ¿entre ruptura y continuidad" en Santander, Carlos (editor). *Los desafíos de la democracia y las elecciones en América Latina*. Lima: Ara, p. 247-262.
- Gélineau, François; Garzón, José Ángel (2014). "Participación electoral en América Central: análisis de los datos estadísticos por

- países*” en Organización de los Estados Americanos, Universidad de Laval. Estudio sobre participación electoral en América Central, p. 32-64.
- Germani, Gino (1960). *Política e massa*. Bello Horizonte: Universidad de Minas Gerais.
- Gibson, Edward (2013). *Boundary control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. Cambridge: Cambridge U.P.
- Gilas, Karolina (2014). *Con las cuotas no basta*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Gillespie, Charles (1986). “Uruguay’s Transition from Collegial Military Technocratic Rule” en O’Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe; Whitehead, Laurence (editores). Baltimore: John Hopkins, p. 173-195
- Giraldo, Fernando (2001). *Democracia y discurso político en la Unión Patriótica*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano.
- Giraldo, Fernando (2010). *El comportamiento electoral más allá de la violencia 2002-2006*. Bogotá: Universidad Libre de Cali.
- Gómez, Alirio (1999). “Las elecciones en Colombia” en Revista estudios sociojurídicos, 1, (2), p. 177-188.
- Gómez-Álvarez David (coordinador, 2009). *Candados y contrapesos: la protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*. México: PNUD, ITESO, Universidad Católica del Uruguay, Universidad Católica de Córdoba, Universidad Alberto Hurtado, Universidad Rafael Landívar, Universidad Javeriana.
- Gómez Tagle, Silvia (2007). “Las elecciones del 2 de julio en la consolidación del pluralismo político: México 2006” Cheresky, Isidoro (compilador). Elecciones presidenciales y giro político en América Latina. Buenos Aires: Manantial, p. 149-184.
- Gómez-Tagle, Silvia (2012). “México 1977-2008: una democracia fragmentada” en Gómez-Tagle, Silvia; Sonnleitner, Willibald (editores). Mutaciones de la democracia (tres décadas de

cambio político en América Latina). México: Colegio de México, p. 291-336

Gonzales, Ezequiel; Kiewiet de Jonge, Chad; Nickerson, David (2014). "The Conditionality of Vote-Buying Norms: Experimental Evidence from Latin America" en *American Journal of Political Science* 58 (3), p. 197-211.

Gonzales, Ezequiel; Kiewiet de Jonge, Chad; Meléndez, Carlos; Osorio, Javier; Nickerson, David (2014). "Compra de votos en América Central: un estudio preliminar", en Romero Ballivián, Salvador (coordinador). *Democracia, elecciones y ciudadanía en Honduras*. Tegucigalpa: Instituto Nacional Demócrata, p. 155-170.

González, Facundo (2006). "Partidos políticos y representación en el Distrito Federal" en Instituto Electoral del Distrito Federal. *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*, p. 89-167.

González, María Fernanda (2017). "La "posverdad" en el plebiscito por la paz en Colombia" en *Nueva Sociedad*, 269, p. 114-126.

González, Olga (2010). "El voto de los colombianos en el exterior: entre disfuncionamientos y rebusque" en *Ciencia política*, 9, p. 62-77.

González, Roy (2015). "Candidaturas independientes: ¿empoderamiento ciudadano o circulación de elites políticas por otros medios?" en *Revista mexicana de análisis político y administración pública*, IV, (1), p. 203-220.

González Leiva, José Ignacio (1999). "Geografía electoral de Chile: comportamiento del electorado chileno entre 1932-1992" en *Estudios geográficos*, 32, p. 121-138.

González Oropeza, Manuel; del Rosario, Marcos (2014). "El derecho a votar de las personas procesadas o sentenciadas por una pena privativa de la libertad" en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, (5), p. 229-262.

González Rissoto, Rodolfo (2008). "La democracia directa en Uruguay" en *Revista de derecho electoral* (6), p. 181-199.

Gordon, Sara (1989). *Crisis política y guerra en El Salvador*. México: Siglo XXI.

- Gorriti, Gustavo (1988). "*Democracia, narcotráfico y la insurrección de Sendero Luminoso*" en Pásara Luis; Parodi Jorge, *Democracia, sociedad y gobierno en el Perú*. Lima: CEDYS, p. 193-212.
- Gorriti, Gustavo (2017). *Sendero*. Lima: Planeta.
- Goyes Solanda (2013). "*De las cuotas a la paridad: el caso de Ecuador*" en IDEA, *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina*. Lima: IDEA, p. 47-120.
- Grillo, Ioan (2016). *Caudillos del crimen*. México: Grijalbo.
- Grisales, Ricardo (2005). "*Elecciones generales del 2003: la exclusión continúa*" en Sáenz de Tejada, Ricardo. *Elecciones, participación política y pueblo maya en Guatemala*. Universidad Rafael Landívar, p. 213-300.
- Guarachi, Paulino (2017). "*La nación Uru Chipaya consolida su autonomía originaria*" en *Andamios*, 2, (3), p. 15-22.
- Guardado, Jenny (2009). "*La identidad partidista en México (Las dimensiones políticas de la competencia en las elecciones presidenciales de 2000 y 2006)*" en *Política y gobierno*, volumen temático 1, p. 137-175.
- Guerra, François Xavier (1992). *Modernidad e independencias (ensayos sobre las revoluciones hispánicas)*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Guerrero, Juana Margarita (2016). "*Elecciones presidenciales y legislativas 2015: ¿despertar social o ilusión?*" en *Iberoamericana*, XVI, (61), p. 253-259.
- Guénaire, Michel (1991). "*La Constitution ou la fin de la politique*" en *Le débat*, 64, p. 152-156.
- Gugliano, Alfredo; Jerez, Ariel (1999). "*Modernización conservadora y democracia en Brasil (las elecciones de Fernando Henrique Cardoso)*" en *Espiral*, V, (14), p. 51-86.
- Gutiérrez Miguel (2015) "*Avances y desafíos de la democracia en Costa Rica*" en *Revista de Derecho Electoral*, (19), p. 1-30.

- Gutiérrez, Pablo; Zovatto, Daniel (coordinadores, 2013). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM, IDEA, OEA.
- Guzmán, Carlos; Ramírez, Adriana (2015). "El elector colombiano: una aproximación al perfil del elector del votante de los principales partidos en elecciones presidenciales 2002-2010" en *Investigación y desarrollo*, 23, (1), p. 165-198.
- Haime, Agustina (2017). "What explain Voter Turnout in Latin America? A test of the effect of citizen's attitude toward the electoral process" en *Revista de ciencia política*, 37, (1), p. 69-91.
- Harmel, Robert; Janda Kenneth (1994). "An Integrated Theory of Party Goals and Party Change", en *Journal of Theoretical Politics*, 6 (3), 1994, p. 259-287.
- Halperin, Tulio. *Historia contemporánea de América Latina*. Madrid: Alianza, 1969.
- Hartlyn, Jonathan; McCoy, Jennifer; Mustillo, Thomas (2009). "La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea" en *América Latina Hoy*, 51, p. 15-40.
- Hasbun, Cristóbal (2016). *TRICEL: Historia, legislación comparada y revisión de sus funciones*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Hidalgo, Grace (2018). "Análisis de la zonificación electoral rural del Ecuador en 2009 y 2014: incidencia en el ausentismo electoral" en *Democracias*, 6, p. 97-118.
- Hilgers, Tina (2008) "Causes and Consequences of Political Clientelism: Mexico's PRD in Comparative Perspective" en *Latin American Politics and Society*, 50, p. 123-153.
- Holtz-Bacha, Christina (2013). "Web 2.0: nuevos desafíos en comunicación política" en *Diálogo político*, 1-2013, p. 11-28.
- Honduprensa (8 de octubre de 2014). "Marvin Ponce dijo que hay unos 35 narco-alcaldes".

- Huneeus, Carlos (2008). "Reforma electoral en Chile" en Zovatto, Daniel; Orozco, Jesús. Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007. México: IDEA-UNAM, p. 353-390.
- Hermet, Guy (1978) «*Les élections dans les régimes autoritaires: esquisse d'un cadre d'analyse*» en Hermet, Guy; Rouquié, Alain; Linz, Juan. Des élections pas comme les autres. París: PFNSP.
- Hermet, Guy (compilador, 1991). *Totalitarismos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hermet, Guy (1993). *Les désenchantements de la liberté*. París: Fayard.
- Hermet, Guy; Linz, Juan; Rouquié, Alain (1978). *Des élections pas comme les autres*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Hernández, Ana Isabel (2001). "Paraguay" en Alcántara, Manuel; Freidenberg, Flavia (editores). Partidos políticos de América Latina (Cono Sur). Salamanca: Universidad de Salamanca, p. 355-424.
- Hobsbawm, Eric (1998). *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Crítica.
- Hoskin, Gary; Masias, Rodolfo; Galvis, Marcela (2005). "Modelos de decisión electoral y perfil del votante en Colombia: elecciones presidenciales 2002" en Análisis político, 55, p. 60-74.
- Huneeus, Carlos (2002). *El régimen de Pinochet*. Santiago: Sudamericana.
- Huntington, Samuel (1996). "La tercera ola de la democracia" en Diamond, Larry; Plattner Marc. El resurgimiento global de la democracia. México: Universidad Nacional Autónoma de México, p. 3-23.
- Hurtado, Javier (1986). *El katarismo*. La Paz: Hisbol.
- Hurtado, Osvaldo (1999). *El poder político en el Ecuador*. Quito: Planeta, Letraviva.
- Iazzeta, Osvaldo (1995). "La reciente crisis política brasilera: ¿nuevas señales para repensar la esfera pública política de la región?" en Estudios Sociales, 5.

- IDEA (2002). *Mujeres en el Parlamento: más allá de los números*. Estocolmo: IDEA.
- IDEA (2006). *Engaging the Electorate: Initiatives to Promote Voter Turnout from Around the World*. Estocolmo: IDEA.
- IDEA (2008). *Del dicho al hecho: manual de buenas prácticas para la participación de mujeres en los partidos políticos latinoamericanos*. Lima: IDEA.
- IDEA (2009). *Experiencias de reforma política y electoral en Colombia, Costa Rica y México desde la perspectiva comparada latinoamericana*. San José: IDEA.
- IDEA (2012). *Una introducción al voto electrónico*. San José: IDEA.
- IDEA (2015). *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales*. México: IDEA, Tribunal Federal del Poder Judicial de la Federación.
- IDEA, *Unión Interparlamentaria, Universidad de Estocolmo* (2013). *Atlas of Electoral Gender Quotas*. Estocolmo: IDEA, Unión Interparlamentaria, Universidad de Estocolmo.
- Iglesias, Enrique (1992). *Reflexiones sobre el desarrollo económico*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ihl, Olivier (2010). "L'urne et le fusil : sur les violences électorales lors du scrutin du 23 avril 1848" en *Revue Française de Science Politique*, 60, (1), p. 9-35.
- Inglehart, Ronald (1993). *La transition culturelle dans les sociétés industrielles avancées*. Paris: Economica.
- Instituto Electoral del Distrito Federal (2008). *Comparativo de las elecciones locales de 2000, 2003 y 2006 en el Distrito Federal*. Distrito Federal: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Incer, Graciela (2014). *Gobernando como gatas panza arriba: manifestaciones de acoso político en contra de mujeres costarricenses durante el acceso y el ejercicio del poder*. San José: Fundación Konrad Adenauer.

- Instituto Federal Electoral (2005). *Distritación 2004-2005: camino para la democracia*. México: Instituto Federal Electoral.
- Instituto Federal Electoral (2010). *20 años del padrón electoral y la credencial para votar*. México: Instituto Federal Electoral.
- Instituto Federal Electoral (2012). *Informe final del voto de los mexicanos residentes en el extranjero*. México: Instituto Federal Electoral.
- Instituto Federal Electoral (2013). *Estudio censal de la participación ciudadana en las elecciones federales de 2012*. México: Instituto Federal Electoral.
- Instituto Federal Electoral-IDEA (2008). *Voto en el extranjero*. México: Instituto Federal Electoral, IDEA.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2016). *Misión de estudio: elecciones Asamblea Nacional 2015 Venezuela*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Instituto Nacional Demócrata (2010). *Informe final Misión internacional de estudio y acompañamiento elecciones generales de Honduras 2009*. Washington: Instituto Nacional Demócrata.
- Instituto Nacional Demócrata (2011). *Democracia en Honduras: valores y participación política en 2011*. Tegucigalpa: Instituto Nacional Demócrata.
- Instituto Nacional Demócrata, Acción Ciudadana (2012). *Una aproximación a las percepciones de la ciudadanía sobre la compra de votos y la intimidación de votantes en el régimen político electoral guatemalteco*. Guatemala: Instituto Nacional Demócrata, Acción Ciudadana.
- Instituto Nacional Demócrata, Hagamos Democracia (2012). *Diagnóstico al Censo electoral Honduras 2012*. Tegucigalpa: Instituto Nacional Demócrata, Hagamos Democracia.
- Instituto Nacional Demócrata, IPADE (2006). *Verificación técnica de dos vías del padrón electoral de las regiones autónomas del Caribe de Nicaragua*. Managua: Instituto Nacional Demócrata, IPADE.

- Instituto Nacional Demócrata, NIMD, INAM, PNUD, ONU-Mujeres (2014). *Mujeres políticas: la experiencia de la Academia de candidatas en Honduras*. Tegucigalpa: NIMD, NDI, INAM, PNUD, ONU-Mujeres.
- Instituto Nacional Demócrata, Universidad Nacional Autónoma de Honduras (2016). *Percepción ciudadana sobre inseguridad y victimización en Honduras*. Tegucigalpa: Instituto Nacional Demócrata, Universidad Nacional Autónoma de Honduras.
- Instituto Nacional Electoral (2014). *Regulación de las campañas electorales en 18 países de América Latina*. México: Instituto Nacional Electoral.
- Instituto Nacional Electoral (2014 a). *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*. México: Instituto Nacional Electoral.
- Instituto Nacional Electoral (2016). *El voto extranjero en 18 países de América Latina*. México: Instituto Nacional Electoral.
- Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad, Instituto Nacional Demócrata (2014). *Informe final de la conflictividad y violencia política electoral*. Tegucigalpa: Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad, Instituto Nacional Demócrata.
- Instituto Para el Desarrollo y la Democracia (2009). *Elecciones municipales 2008/2009*. 2009. Managua: Instituto Para el Desarrollo y la Democracia (IPADE).
- Irigoyen, Reynaldo (2004). "El marco jurídico del referéndum: síntesis y conclusiones de una controversia" en *Opiniones y Análisis*, 70, p. 11-43.
- Irurozqui, Marta (1994). *La armonía de las desigualdades (elites y conflictos de poder en Bolivia 1880-1920)*. Cusco: Consejo superior de investigaciones científicas-Centro de estudios regionales andinos Bartolomé de las Casas, 1994.
- Irurozqui, Marta (1999). "Las elecciones presidenciales bolivianas durante la etapa conservadora 1884-1896" en *Anuario 1999 del Archivo y Biblioteca Nacionales de Bolivia*. Sucre: Archivo y Biblioteca Nacionales de Bolivia, p. 243-273.

- Irurozqui, Marta (directora, 2005). *La mirada esquiiva: reflexiones históricas sobre la interacción del estado y la ciudadanía en los Andes (Bolivia, Ecuador, Perú)*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Irurozqui, Marta (2019). "A bala, piedra y palo" (*la construcción de la ciudadanía política en Bolivia, 1826-1952*). La Paz: Centro de Investigaciones Sociales.
- Jackisch, Carlota (compiladora, 1997). *Sistemas electorales y sus consecuencias políticas*. Buenos Aires: CIEDLA.
- Jacob, César Romero; Hees, Dora Rodríguez; Waniez, Philippe; Brustlein, Violette (2000). "As eleições no Brasil pós-ditadura militar: continuidade e mudança na geografia eleitoral" en ALCEU, 1, p. 102-151.
- Jacob, César Romero; Hees, Dora Rodríguez; Waniez, Philippe; Brustlein, Violette (2010). *A geografia do voto nas eleições presidenciais do Brasil*. Petrópolis: Vozes.
- Jaramillo, Juan Fernando (2007). "Los órganos electorales supremos" en Nohlen, Dieter; Zovatto, Daniel, Orozco, Jesús; Thompson, Joseph (compiladores). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 371-436.
- Jara, René (2017). "Regularidad electoral, secreto de voto y exclusión (*las tesis dominantes en las memorias de prueba sobre el sufragio en Chile (1897-1920)*)" en *Revista de estudios histórico-jurídicos*, XXXIX, p. 329-349.
- Jaramillo, Juan Fernando (2016). *Constitución, democracia y derechos*. Bogotá: Dejusticia.
- Jardim, Torcuato (1993). "Processo e justiça eleitoral" en *Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral. Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral, p. 761-792.

- Jardim, Torcuato (2014). "*Brasil: leyes avanzadas con grandes vacíos*" en Alfaro, Francisco; Vanolli, Héctor (editores). *Campañas electorales: ventajismo y reelección presidencial en América Latina*. Caracas: Alfa-Centro Carter, p. 43-56.
- Jarquín, Edmundo (coordinador, 2016). *El régimen de Ortega*. Managua: PAVSA.
- Jensen, Jane (2013). "*La ciudadanía de las mujeres y la democracia en Canadá*" en CIM / OEA, IDEA, *La ciudadanía de las mujeres en las democracias de América*. Washington: Organización de Estados Americanos, IDEA, p. 273-315.
- Joignant, Alfredo (2001). "*El lugar del voto: la ley electoral de 1874 y la invención del ciudadano-elector en Chile*" en *Estudios públicos*, 81, p. 245-275.
- Jones, Mark (1995). "*A guide to the Electoral Systems in Latin America*" en *Electoral Studies*, 14, (1), p. 5-21.
- Jones, Mark (2004). "*Electoral Institutions, Social Cleavages and Candidate Competition in Presidential Elections*" en *Electoral Studies*, 23, (1), p. 73-106.
- Jones, Mark (2010). "*La representación de las mujeres en la Asamblea nacional de Panamá: diagnóstico, buenas prácticas y propuestas de reforma*" en PNUD, *Las reformas electorales en Panamá: claves de desarrollo humana para la toma de decisiones*. Panamá: PNUD, p. 275-316.
- José, Georgette (coordinadora). 2012. *Candidatos, campañas y elecciones presidenciales en México: de la República restaurada al México de la alternancia (1867-2006)*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Jost, Stefan (2010). "*El uso de equipos de votación electrónicos: sentencia doctrinal del Tribunal Constitucional Federal*" en *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, 10, p. 487-496.
- Junta Central Electoral (2013), *Resultados electorales 2012*. Santo Domingo: Junta Central Electoral.

- Junta de Vigilancia Electoral (2012). *Informe elecciones 2012*. San Salvador: Junta de Vigilancia Electoral.
- Jurado Nacional de Elecciones (2010). *Perfil del elector peruano*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Jurado Nacional de Elecciones (2014). *En busca de la reforma electoral*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Jurado Nacional de Elecciones (2017). *Proyecto de ley del Código electoral 2017 con exposición de motivos*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Jurado Nacional de Elecciones, Organización de los Estados Americanos (2014). *Anuario latinoamericano de jurisprudencia electoral*. Lima: en Jurado Nacional de Elecciones, Organización de los Estados Americanos.
- Karl, Terry (1990). "Dilemmas of Democratization in Latin America" en *Comparative Politics*, 23, p. 1-23.
- Karl, Terry (1995). "The hybrid regimes of Central America" en *Journal of Democracy*, 6, p. 72-86.
- Katz, Richard; Mair, Peter (1995). "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of Cartel Party" en *Party Politics*, 1, (1), p. 5-28.
- Kavanagh, Dennis (1994). "Las encuestas de opinión pública" en *Estudios públicos*, 53, p. 145-169.
- Keeler, John (1994). *Réformer (les conditions du changement politique)*. París: Presses Universitaires de France.
- Kliksberg, Bernardo (2006). "América Latina: la región más desigual" en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Democracia / Estado / Ciudadanía. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Democracia / Estado / Ciudadanía, p. 357-370.
- Kornblith, Miriam (1993). "Venezuela: crisis sociopolítica, nuevas reglas de juego y estabilidad de la democracia" en Murillo, Gabriel

- (editor). *Hacia la consolidación democrática andina*. Bogotá: Universidad de los Andes, p. 241-292.
- Kornblith, Miriam (2008). "*Democracia directa y revocatoria de mandato en Venezuela*" en Lissidini, Alicia; Welp, Yanina; Zovatto, Daniel (coordinadores). *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo, p. 117-130.
- Krauze, Enrique (2018). *El pueblo soy yo*. México: Debate.
- Krook, Mona; Restrepo, Juliana (2016). "*Género y violencia política en América Latina (conceptos, debates y soluciones)*" en *Política y gobierno*, XXIII, (1), p. 127-162.
- Lacerda, Fabio (2020). "*Performances eleitorais dos evangélicos no Brasil*" en Pérez Guadalupe, José Luís; Carranza, Brenda (organizadores). *Novo ativismo político no Brasil: os evangélicos do século XXI*. Rio de Janeiro, p. 257-270.
- Laclau, Ernesto (2006). "*La deriva populista y la centro izquierda latinoamericana*" en *Nueva Sociedad*, 205, p. 56-61.
- Larrère, Mathilde (2018). "*Voter en France de 1789 à nos jours*" en *Documentation Photographique*, 8122, p. 1-16.
- La Prensa-Nicaragua (7 de noviembre de 2016). "*CSE otorga a Ortega el 72.5% de los votos*".
- La República-República Dominicana (2016). "*Rosario atribuye muertes a la falta de información*".
- Lacorne, Denis (1991). *L'invention de la République (le modèle américain)*. París: Hachette.
- Lafleur, Jean Michel (2012). "*Ciudadanos en el exterior y participación electoral transnacional*" en Lafleur, Jean Michel (editor). *Diáspora y voto en el exterior: la participación política de los emigrantes bolivianos en las elecciones de su país de origen*. Barcelona: CEDIB, p. 151-178.
- Lancelot, Alain (1968). *L'abstentionnisme électoral en France*. París: Presses de Sciences Po.

- Lander, Luis (2016). "La representación proporcional y la personalización del sufragio" en Ávalos, Ignacio; Lander, Luis; Medina, Carlos (editores). El sistema electoral venezolano. Caracas: Alfa, p. 135-156.
- Lanzaro, Jorge (compilador, 2001). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Lara Otaola, Miguel Ángel (2017). "To include or not no include? Party representation in electoral institutions and confidence in elections" en *Party Politics*, p. 1-11.
- Lara Otaola, Miguel Ángel; Martínez i Coma, Ferran; Norris, Pippa (2016). "El maratón electoral en América" en *Foreign Affairs Latinoamérica*, 16 (4), p. 77-86.
- Larrañaga, Pedro (2009). "Mesura, razonabilidad y racionalidad en la administración de justicia. Reflexiones sobre un desvarío del TEP-JF" en Córdova, Lorenzo; Salazar, Pedro (coordinadores). *Democracia sin garantes*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, p. 85-106.
- Laserna, Roberto (2004). *La democracia en el ch'enko*. La Paz: Milenio.
- Latinobarómetro (2015). *Informe 1995-2015*. [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)
- Lavezzolo, Sebastián (2006). "Adversidad económica y participación electoral en América Latina, 1980-2000" presentado en el XII Encuentro de latinoamericanistas españoles, Santander-2006.
- Lavaud, Jean Pierre (1998). *El embrollo boliviano*. La Paz: Hisbol.
- Lavrard-Meyer, Cécile (2013). "La ciudadanía: ¿Sociedad de iguales? Sufragio universal y pobreza en Perú 1978-2011" en *Elecciones*, 13, p. 303-348.
- Lazarsfeld, Paul; Berelson, Bernard; Gaudet, Hazel (1962). *El pueblo elige (estudio de formación del voto durante una campaña presidencial)*. Buenos Aires: Ediciones 3.

- Lazarte, Jorge (2001). "Entre dos mundos: la cultura democrática en Bolivia" en Corte Nacional Electoral, Democracia y cultura política en Bolivia. La Paz: Corte Nacional Electoral, PNUD, p. 27-153.
- Lazarte, Jorge (2008). *Derrumbe de las "res-pública" (los procesos electorales en Bolivia: 2002, 2004 y 2005)*. La Paz: Plural.
- Lazarte Jorge (2009). "El debate sobre el plurinacionalismo en la Asamblea Constituyente de Bolivia" en Fundación Konrad Adenauer, Reflexión crítica a la nueva Constitución Política del Estado. La Paz: Fundación Konrad Adenauer, p. 193-234.
- LeDuc, Lawrence (2003). *The Politics of Direct Democracy: Referendums in Global Perspective*. Toronto: University of Toronto Press.
- Lean, Sharon (2013). *Civil Society and Electoral Accountability in Latin America*. Nueva York: Palgrave.
- Lehingue Patrick (2011). *Le vote*. París: La Découverte.
- Lehoucq, Fabrice (2004). "Elections, droits de suffrage et participation électorale en Amérique Centrale 1901-2002" en *Problèmes d'Amérique Latine* (54), p. 11-32.
- Lehoucq, Fabrice (2004). "Modifying Majoritarianism: The Origins of the 40% threshold" en Josep Colomer. *The Handbook of Electoral System Choice*. Londres-Nueva York, 2004, p. 133-144.
- Lehoucq, Fabrice (2013). "La democratización en Centroamérica desde las guerras civiles: fortalezas y debilidades" en *Revista de derecho electoral*, 16, p. 5-36.
- Lehoucq, Fabrice (2020). "Bolivia's Citizen Revolt" en *Journal of Democracy*, 31, (3), p. 130-144.
- Lehoucq, Fabrice; Wall, David (2004). "Explaining Voter Turnout Rates in New Democracies: Guatemala" en *Electoral Studies*, 23, (3), p. 485-500.
- Lessa, Alfonso (2003). *La revolución imposible. Montevideo: Fin de siglo*.
- Levitsky, Steven; Ziblatt, Daniel (2018). *Cómo mueren las democracias*. Madrid: Ariel.

- Levitsky, Steven; Way, Lucan (2002). "Elections without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism" en *Journal of Democracy*, 13, (2), p. 51-65.
- Lewis-Beck, Michael; Jacoby, William; Norpoth, Helmuth; Weisberg, Herbert (2008). *The American Voter Revisited*. Michigan: University of Michigan Press.
- Lewit, Agustín (2015). "Elecciones presidenciales Uruguay 2014" en Martín-Carrillo, Sergio; De Gori, Esteban (coordinadores). *Disputas por el poder*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales, p. 121-134.
- Lezama, Migdalia (2001). "El pensamiento político de Gabriel García Moreno" en *Anales de la Universidad Metropolitana*, 1, (2), p. 261-277.
- Lijphart, Arend (1995). *Sistemas electorales y sistemas de partidos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Lima, Iván (2019). *La elección en Bolivia de magistrados mediante sufragio universal*. La Paz: Austral.
- Limongi, Fernando; Guarniere, Fernando (2015). "Competicao partidaria e voto nas eleicoes presidenciais do Brasil" en *Opinao Pública*, 21 (1), p. 60-86.
- Linz, Juan (1990). *La quiebra de la democracia*. México: Alianza.
- Linz, Juan (1996). "Los peligros del presidencialismo" en Diamond, Larry; Plattner, Marc (compiladores). *El resurgimiento global de la democracia*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, p. 103-119.
- Lipset, Seymour Martin (1987). *El hombre político*. Buenos Aires: Tecnos.
- Lipset, Seymour; Rokkan, Stein (1967). *Party Systems and Voter Alignments*. Nueva York: Free Press.
- Lissidini, Alicia (2002). "Uruguay y la centralidad de la política" en Cavarozzi, Marcelo; Abal Medina, Juan Manuel (compiladores). *El asedio a la política*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer-Homo Sapiens, p. 349-380.

- Lissidini, Alicia (2011). *Democracia directa en Latinoamérica: entre la delegación y la participación*. Buenos Aires: CLACSO.
- Lissidini, Alicia (2015). "Democracia directa en América Latina: avances, desafíos y contradicciones" en Minnaert, Anja; Endara, Gustavo (coordinadores). *Democracia participativa e izquierda*. Quito: Friedrich Ebert Stiftung, p. 121-190.
- Lissidini, Alicia; Welp, Yanina; Zovatto, Daniel (compiladores, 2014). *Democracias en movimiento: mecanismos de democracia directa y participación en América Latina*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre democracia directa, IDEA.
- Lizama, Guillermo (2012). "Geografía electoral del abstencionismo en los municipios de México 1994-2009" en *Especialidades*, 2, (2), p. 22-51.
- Llano, Ángel Hernando (2007). "Aproximaciones al régimen electo-fáctico" en *Perspectivas internacionales*, 3 (2), p. 39-74.
- Llanos, Beatriz; Kristen Sample (2008). *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? (participación política de la mujer en América Latina)*. Lima: IDEA.
- Loeza, Soledad (2008). *Entre lo posible y lo probable: la experiencia de la transición en México*. México: Temas de hoy.
- Loayza, Rafael (2011). *El eje del MAS*. La Paz: Fundación Konrad Adenauer.
- Loayza, Rafael (2015). *Halajtayata*. La Paz: Fundación Konrad Adenauer.
- Londoño, Juan Fernando; Hoyos, Carlos (2014). *Integridad electoral: una nueva perspectiva sobre las elecciones en Colombia*. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil.
- Londoño, Juan Fernando (2015). "Colombia" en *Centro Carter, Financiamiento político y regulación de campañas electorales en América Latina*. Atlanta: Centro Carter, p. 12-13.

- López, Claudia (2008). "*Riesgos en las elecciones locales en Colombia: una mirada comparada de las últimas tres elecciones de alcaldes*" en CAPEL, Tendencias y perspectivas de la reforma electoral en América Latina. San José: CAPEL, p. 183-204.
- López, Claudia (coordinadora, 2010). *Y refundaron la patria*. Bogotá: Nuevo Arco Iris, Debate.
- López, Luis (1977). "*Niveles de análisis, falacia ecológica, falacia contextual*" en Revista española de la opinión pública, 48, p. 69-87.
- López, Magdalena (2012). "*Paraguay: la transición a la democracia 1989-2008 (un abordaje normativo electoral)*" en Espacio abierto, 21, (2), p. 207-225.
- López, Saúl (2014). *Elección presidencial de 2012 (análisis de su impugnación)*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- López Pintor, Rafael (1972). "*El comportamiento electoral en América Latina: en busca de un paradigma*" en Revista Española de Opinión Pública, 30, p. 141-166.
- Loret de Mola (16 de abril de 2015). "*La Tuta empina al hijo de Fausto*" en El Universal.
- Losada, Rodrigo (2001). "*Violencia y elecciones en Colombia: año 2000*" en Giraldo, Fernando; Losada, Rodrigo; Muñoz, Patricia (editores, 2001), Colombia: elecciones 2000. Bogotá: Universidad Javeriana, p. 27-50.
- Losada, Rodrigo (2005). "*Elecciones libres desechas por los violentos*" en Isaza, José Fernando. Libertad o seguridad. Bogotá: Fundación seguridad y democracia, p. 169-204.
- Losada, Rodrigo; Giraldo, Fernando; Muñoz Patricia (2005). *Atlas sobre las elecciones presidenciales de Colombia*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Louault, Frédéric (2009). "*A reeleicao de Lula e a política interna brasileira*" en Santander, Carlos (editor). Los desafíos de la democracia y las elecciones en América Latina. Lima: Ara, p. 188-212.

- Loza, Nicolás; Méndez de Hoyos, Irma (2016). "*Integración y desempeño de los órganos públicos locales electorales en las elecciones subnacionales de 2015 en México*" en Revista Mexicana de Derecho Electoral, 10, p. 143-174.
- Luiselli, Valeria (2017). *Los niños perdidos (un ensayo en cuarenta preguntas)*. Madrid: Sexto piso.
- Luna, Juan Pablo; Zechmaister, Elizabeth (2010). *Cultura política de la democracia chilena, 2010*. Santiago: Vanderbilt University, Universidad Católica de Chile.
- Luna, Lola; Villarreal, Norma (editoras, 1994). *Historia, género y política (movimientos políticos de mujeres y participación política en Colombia, 1930-1991)*. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Machicao, Ximena (2004). *Acoso político: un tema urgente a afrontar*. La Paz: Garza Azul.
- Mäckelmann, Mathias (2006). "Perú 2006: comunicación política y elecciones "Bailando, gritando y escuchando" en Diálogo político, XXIII, (2), p. 11-34
- Madariaga, Antonio (2005). "La apuesta colombiana por la Asamblea Nacional Constituyente" en Apostemos por Bolivia. La democracia radical. La Paz: Apostemos por Bolivia, p. 12-31.
- Madrid, Raúl (2012). *The Rise of Ethnic Politics in Latin America*. Nueva York: Cambridge.
- Magni Berton, Raúl (2008). "Pourquoi les partis gouvernementaux perdent-ils les élections intermédiaires? Enquête Eurobaromètre 2004 et élections européennes" en Revue Française de Science Politique, 58, (4), p. 643-656.
- Maingon, Thais (2007). "Venezuela: una democracia complicada" en Cheresky, Isidoro (compilador). Elecciones presidenciales y giro político en América Latina. Buenos Aires: Manantial, p. 247-267.
- Maigon, Thais; Sonntag, Heinz (1990). "Las elecciones en Venezuela en 1988 y 1989: del rito democrático a la protesta silenciosa" en Revista Mexicana de Sociología, 52, (4), p. 127-154.

- Mainwaring, Scott (1999). *Rethinking Party Systems in the third wave of democratization*. Stanford: Stanford UP.
- Mainwaring, Scott; Shugart, Matthew (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge U.P.
- Malamud, Carlos; Dardé, Carlos (editores, 2004). *Violencia y legitimidad: política y revoluciones en España y América Latina (1840-1910)*. Santander: Universidad de Cantabria.
- Malloy, James; Gamarra, Eduardo (1988). *Revolution and Reaction (Bolivia, 1964-1985)*. New Brunswick: Transaction Books.
- Mansilla, H. C. F. (1997). *Tradición autoritaria y modernización imitativa*. La Paz: Plural, Caraspas.
- Manrique, Alfredo (2005). "La organización electoral colombiana hoy" en Registraduría Nacional del Estado Civil. Proyecto integral para la modernización del sistema electoral colombiano. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil, p. 27-64.
- Margetts, Helen; John, Peter; Hale, Scott; Yasseri, Taha (2015). *Political Turbulence: How Social Media Shape Collective Action*. Princeton: Princeton U.P.
- Márquez, Carmen María (2014). "Reformas relativas al régimen de referendos" en Alarcón, Benigno; Casal, Jesús (coordinadores), Proyecto Integridad electoral Venezuela: las reformas imposterables. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, p. 81-140.
- Marstreintredet, Leiv; Uggla, Fredrik (2019). "Allies and Traitors: Vice-Presidents in Latin America" in *Journal of Latin America Studies*, 51, (3), p. 665-688
- Martel, Juan José (2010). *Fundamentos para la modernización del sistema político electoral salvadoreño*. San Salvador: Fundación Friedrich Ebert.
- Martí i Puig, Salvador (2013). "Nicaragua: la consolidación de un régimen híbrido" en *Revista de ciencia política*, 33, (1), p. 269-286.
- Martin, Pierre (2001). *Comprendre les évolutions électorales*. París: Presses de Sciences Po.

Martínez, Elena (2001) "Uruguay" en Alcántara, Manuel; Freidenberg, Flavia (editores, 2001). *Partidos políticos de América Latina*. Salamanca: Universidad de Salamanca, p. 425-588.

Martínez, Francisco (2002). "Defensa jurisdiccional de los usos y costumbres" en *Justicia Electoral*, 17, p. 73-87.

Martínez, Eugenio (2018). "El Gran Hermano revolucionario triunfa en Venezuela" en Arellano, Ángel (coordinador). *Nuevas campañas electorales en América Latina*. Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung, p. 21-40.

Martínez, Gabriel (2016). "Estabilidad y cambio del sistema de partidos en El Salvador" en Freidenberg, Flavia (editora). *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015 (tomo I)*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Nacional Electoral, p. 111-160.

Martínez, Mar; Corral, Margarita (2015). "Clientelismo en Guatemala y El Salvador: ¿condicionan los distritos el comportamiento clientelar?" en *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 9, p. 35-52.

Martínez-Barahona, Elena (2010). "Las Cortes Supremas como mecanismos de distribución del poder: el caso de la reelección presidencial en Costa Rica y Nicaragua" en *Revista de Ciencia Política*, 30, (3), p. 723-750.

Martínez i Coma, Ferran; Norris, Pippa; Frank, Richard (2015). "Integridad en las elecciones de América 2012-2014" en *América Latina hoy*, 70, p. 37-54.

Mases, Enrique; Rafart, Gabriel; Quintar, Juan (1997). "Los orígenes del peronismo en la Argentina periférica: el caso de Neuquén" en Bianchi, Susana; Spinelli María Estela. *Actores, ideas y proyectos políticos en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Instituto de Estudios Histórico-Sociales, p. 157-178.

Massolo, Alejandra (2005). "Gobiernos locales y mujeres: nuevos cambios y desafíos en América Latina" S/d.

- Matos, José (1983). "*Dominaciones, desarrollo desigual y pluralismo en la sociedad y cultura peruana*" en Instituto de Estudios Peruanos, Perú Problema. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, p. 17-72.
- Mattern, Jochen (2002). *La autonomía regional en Nicaragua*. Managua: PROFODEN / GTZ.
- Mauleón de, Héctor (8 de octubre de 2015). "*Gobierno-narco: la crónica negra de Morelos*" en El Universal.
- Mayen, Guisela (2013). "*Guatemala: el derecho a la consulta previa*" en Fundación Konrad Adenauer. El derecho de la consulta previa de los pueblos indígenas en América Latina. La Paz: Fundación Konrad Adenauer, p. 117-148.
- Mayer, Nonna; Perrineau Pascal (1992). *Les comportements politiques*. París: Colin.
- Mayeur, Jean-Marie (1984). *La vie politique sous la Troisième République (1870-1940)*. París: Seuil.
- Mayorga, Fernando (2006). "*Referéndum y Asamblea Constituyente: autonomías departamentales en Bolivia*" en Colombia Internacional, 64, p. 50-67.
- Mayorga, Fernando (compilador, 2016). *Elecciones y legitimidad democrática en América Latina*. La Paz: CLACSO, UMSS, IESE, Plural.
- Mayorga, Fernando; (coordinador, 2020). *Crisis y cambio político en Bolivia*. La Paz: UMSS, Oxfam Bolivia.
- Mayorga, Fernando; Rodríguez, Benjamín (2016). *Urnas y democracia directa (balance del referendo constitucional de 2016)*. La Paz: Tribunal Supremo Electoral.
- Mayorga, Fernando; Rodríguez, Benjamín (2017). *Democracia participativa y crisis política (análisis de resultados del referéndum revocatorio de mandato popular de 2008)*. La Paz: Tribunal Supremo Electoral.
- Mayorga, René Antonio (1993). "*Reforma política y consolidación de la democracia en Bolivia*" en Murillo, Gabriel (editor). *Hacia la consolidación democrática andina*. Bogotá: Universidad de los Andes.

- Mayorga, René Antonio (2001). "*Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia*" en Lanzaro, Jorge (compilador). Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, p. 101-136.
- Mayorga, René Antonio (2001b). "*El Diálogo Nacional II: propuesta de desmontaje de la democracia*" en Opiniones y Análisis (54), p. 59-113.
- Mayorga, René Antonio (2002). "*La metamorfosis del sistema de partidos*" en Opiniones y Análisis, 60, p. 67-112.
- Meixueiro; Moreno, Alejandro (coordinadores, 2014). *El comportamiento electoral mexicano en las elecciones de 2012*. México: ITAM.
- Mejía, Andrés (1998). *Partidos políticos: el eslabón perdido de la representatividad*. Quito: Konrad Adenauer Stiftung, CORDES.
- Mejía, Thelma (2019). "*Honduras: crisis políticas, patrones comunes y aspectos novedosos, 1985-2017*" en Romero Ballivián, Salvador; Castellanos, Julieta (directores). Encrucijadas de la democracia en Honduras y América Central. Tegucigalpa: UNAH, NDI, p. 271-299.
- Meléndez, Carlos (2019). "*Evolución del clientelismo en Honduras 2009-2017*" en Romero Ballivián, Salvador; Castellanos, Julieta (directores). Encrucijadas de la democracia en Honduras y América Central. Tegucigalpa: UNAH, NDI, p. 367-380.
- Mellinghoff, Rudolf (2010). "*60 años de Ley Fundamental: incidencia del Tribunal Federal Constitucional en la realidad constitucional*" en Anuario de derecho constitucional latinoamericano, 10, p. 129-147.
- Méndez de Hoyos, Irma (2019). "*Integridad electoral: América Central en perspectiva*" en Romero Ballivián, Salvador; Castellanos, Julieta (directores). Encrucijadas de la democracia en Honduras y América Central. Tegucigalpa: UNAH, NDI, p. 317-346.
- Meneguello, Rachel (2013). "*Las elecciones brasileñas de 2010: política nacional, fragmentación partidista y coaliciones*" en Alcántara, Manuel; Tagina, María Laura (coordinadores). Elecciones

- y política en América Latina. México: Porrúa, Instituto Federal Electoral, p. 482-522.
- Meneguello, Rachel; Arquer, Monize (2018). "*Las elecciones brasileñas de 2014: un país partido por la mitad*" en Alcántara, Manuel; Buquet, Daniel; Tagina, María Laura (editores). *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio en siglo*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, p. 75-104.
- Merino, Mauricio (2003). *La transición votada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Merkel, Wolfgang (2015). "*Democracia directa: los referendos desde la perspectiva de la teoría de la democracia y de la socialdemocracia*" en Minnaert, Anja; Endara, Gustavo (coordinadores). *Democracia participativa e izquierda*. Quito: Friedrich Ebert Stiftung, p. 35-94.
- Mesa, Carlos (2008). *Presidencia sitiada (memorias de mi gobierno)*. La Paz: Gisbert.
- Mesa, Carlos (2015). *Presidentes de Bolivia entre urnas y fusiles*. La Paz: Gisbert.
- Meza, Víctor (coordinador, 2002). *Proceso electoral 2001 (monitoreo desde la sociedad civil)*. Tegucigalpa: Centro de Documentación de Honduras.
- Meza, Víctor (coordinador, 2014). *Honduras 2013: proceso electoral, financiamiento y transparencia*. Tegucigalpa: CEDOH, Instituto Nacional Demócrata.
- Michels, Robert (1979). *Les partis politiques*. París: Plon.
- Midy, Franklin (2014). "*Partis politiques aux élections en Haïti: représentation, légitimité et métier politique*" en IDEA, *Les partis politiques dans la construction de la démocratie en Haïti*. Puerto Príncipe: IDEA.
- Mignone, Emilio Fermín (1986). "*Iglesia y dictadura: la experiencia argentina*" en Nueva Sociedad 82, p. 121-128.

- Milenio (8 de junio de 2015). "*Fracasa el intento para boicotear las elecciones*".
- Misión de Observación Electoral (2018). *Mapas y factores de riesgo electoral: elecciones nacionales Colombia 2018*. Bogotá: Misión de Observación Electoral.
- Misión de Acompañamiento Electoral OEA (2012). *Informe final sobre las Elecciones generales, Nicaragua 2011*. Washington: Organización de los Estados Americanos.
- Misión de observación de la Unión Europea (2012). *Informe elecciones generales y al Parlamen 2011*. Misión de observación electoral de la Unión Europea.
- Misión Electoral Especial (2017). *Propuestas de reforma política y electoral*. Bogotá: Misión Electoral Especial.
- Moderne, Franck (2001). «*Les avatars du présidentielisme dans les États latino-américains*» en *Pouvoirs*, 98, p. 63-87.
- Molina, Fernando (2006). "*Bajo el signo del cambio: el contexto ideológico-político de las campañas a la Asamblea Constituyente*" en *Opiniones y Análisis*, 80, p. 11-35.
- Molina, Fernando (2015). "*Las relaciones entre los medios y el gobierno de Evo Morales*" en *Journal de Comunicación Social*, 2, p. 49-80.
- Molina, José E. (1991). *El sistema electoral venezolano y sus consecuencias políticas*. Valencia: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Vadell.
- Molina, José E. (2000). "*Comportamiento electoral en Venezuela 1998-2000: cambio y continuidad*" en *Cuestiones políticas*, 25, p. 22-50.
- Molina, José E. (2001). "*Consecuencias políticas del calendario electoral en América Latina: ventajas y desventajas de elecciones simultáneas o separadas para presidente y legislatura*" en *América Latina hoy*, 29, p. 15-29.

- Molina, José E. (2013). "Sistemas electorales parlamentarios y modelos de representación política: efecto de los distritos electorales, la fórmula electoral y el tamaño de los congresos" en Revista de derecho electoral, 15, p. 84-111.
- Molina, José E.; Hernández, Jeanette (2014). "La credibilidad de las elecciones latinoamericanas y sus factores: el efecto de los organismos electorales, el sistema de partidos y las actitudes políticas" en Barreda Mikel; y Ruíz, Leticia (editores). Organismos electorales y calidad de la democracia en América Latina. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, p. 89-114.
- Molina, José E.; Pérez Carmen (1999). "La democracia venezolana en una encrucijada: las elecciones nacionales y regionales de 1998" en Cuestiones políticas, 22, p. 75-106.
- Molina, José E.; Pérez, Carmen (2001). "Cambios en la participación electoral" en Carrasquero, José; Maignon, Thais; Welsch, Friedrich (editores). Venezuela en transición: elecciones y democracia (1998-2000). Caracas: Redpol, p. 123-132.
- Monedero, Juan Carlos (2008). "Hacia una filosofía política del socialismo del siglo XXI (notas desde el caso venezolano)" en Cuadernos del CENDES, 25, (68), p. 73-108.
- Montecinos, Egon (2005). "Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática" en Eure, XXXI, (939), p. 73-88.
- Montúfar, César (2008). "El populismo intermitente de Lucio Gutiérrez" en De la Torre, Carlos; Peruzzoti, Enrique. El retorno del pueblo (populismo y nuevas democracias en América Latina). Quito: FLACSO, p. 267-288.
- Monzón, Ana Silvia (2011). "Participación social y política" en SEPREM-La Cuerda. Nosotras, las de la historia. Guatemala: SEPREM-La Cuerda, p. 146-205.
- Mora Chinchilla, Carolina (2010). "La creación del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica en 1949: sus antecedentes y signi-

*ficado en la institucionalidad electoral*” en *Revista de Derecho Electoral*, 9, p. 1-52.

Morales, Eduardo (1987). “*Políticas públicas y ámbito local: la experiencia chilena*” en Borja, Jordi; Valdés, Teresa; Pozo, Hernán; Morales, Eduardo. *Descentralización del Estado*. Santiago: ICI-FLACSO-CLACSO, p. 349-401.

Morales, Gema; Dorantes, Daniel; Suárez, Joaquín (coordinadores, 2019). *Voto nulo en México (análisis desde lo local)*. México: Tirant lo Blanch, Instituto Electoral del Estado de Querétaro.

Morales, Mauricio (2009). “*Las elecciones municipales en Chile 2008: bases electorales por coalición y efecto de la aprobación presidencial*” en *Elecciones* 8, (9), 2009, p. 159-186.

Morales, Mauricio; Navia Patricio (editores, 2010). *El sismo electoral de 2009: cambio y continuidad en las preferencias políticas de los chilenos*. Santiago: Universidad Diego Portales.

Morales, Mauricio; Navia Patricio; Briceño, Renato (2009). *El genoma electoral chileno*. Santiago: Universidad Diego Portales.

Morales, Mauricio; Navia Patricio; Garrido, Carolina (2017). *El tsunami electoral de Chile en 2013*. Santiago: Universidad Diego Portales.

Morales, Mauricio; Rubilar, Fernando (2017). “*El efecto de las predisposiciones políticas y las condiciones sociales en una elección semicompetitiva. Chile 1988*” en *Revista española de ciencia política*, 45, p. 95-121.

Morales, Mauricio; Sánchez, José María (2010). “*La segunda es la vencida: Piñera y sus bases de apoyo*” en Morales, Mauricio; Navia Patricio (editores). *El sismo electoral de 2009: cambio y continuidad en las preferencias políticas de los chilenos*. Santiago: Universidad Diego Portales, p 57-78.

Morales, Sergio; Morales, Oswaldo (2019). “*De sobornos a corrupción internacional: el caso Odebrecht*” en *Emerald Emerging Market Cases Studies*, 9, (3), p. 1- 18.

- Moreira, Constanza (2004). "Resistencia política y ciudadanía: plebiscitos y referéndums en Uruguay en los 90" en *América Latina hoy*, 36, p. 17-45.
- Moreno, Alejandro (2003). *El votante mexicano (democracia, actitudes políticas y conducta electoral)*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Moreno, Alejandro; Lagos, Marta (2016). "Latin America: the Modest Dividend of Growing Up Democratic" en Denemark, David; Mattes, Robert; Niemi, Richard (organizadores). *Growing Up Democratic: Does it makes a Difference?* Boulder: Lynne Rienner, p. 26-63.
- Morlino, Leonardo (2014). *La calidad de las democracias en América Latina*. San José: IDEA.
- Motter, Maité Cecilia; Paz, Florencia (2017). "Apuntes sobre las movilizaciones sociales en Chile y Uruguay durante el último período electoral (2011-2014)" en Pinillos, Cintia; Cavarozzi, Marcelo; Mella, Marcelo (compiladores). *Itinerarios políticos contemporáneos*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario, p. 69-90.
- Mounk, Yascha (2018). *El pueblo contra la democracia*. Barcelona: Paidós.
- Moya, Octaviano (2010). *El voto nulo en México (causas, efectos y perspectivas)*. México: Instituto Belisario Domínguez, Universidad Autónoma de Sinaloa.
- Muñoz Pedraza, Abel (2016). "Experiencias de sufragio extraterritorial en México en el ámbito local" en Emmerich, Gustavo; Olguín, Víctor (editores). *Sufragio transnacional y extraterritorial*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, p. 181-210.
- Muñoz-Pogossian, Betilde (2008). *Electoral Rules and the Transformation of Bolivian Politics (the Rise of Evo Morales)*. Nueva York: Palgrave, Macmillan.
- Muñoz-Pogossian, Betilde (2013). "Consolidación metodológica de las Misiones de observación electoral de la OEA: un paso más ha-

*cia la profesionalización de la labor de observación electoral*" en Organización de Estados Americanos. El ciclo electoral 2007-2012 en las Américas. Washington: Organización de Estados Americanos, 2013, p. 15-20.

Murillo, María Victoria; Rubio, Julia; Mangonnet, Jorge (2016). "Argentina: el protagonismo de los votantes y la alternancia electoral" en Revista de Ciencia Política, 36, (1), p. 3-26.

Murillo, Gabriel; Sánchez Rubén (1993). "Procesos y factores determinantes de la recurrencia de la crisis gubernativa en Colombia", en Murillo, Gabriel (editor). Hacia la consolidación democrática andina (transición o desestabilización). Bogotá: Universidad de los Andes, p. 85-150.

Muruyama, Ciro (2018). "Dinero y campañas: fetichismo y realidad" en Nexos, 484, p. 18-24.

Natale, Alberto (2000). "La reforma constitucional argentina de 1994" en Cuestiones constitucionales, 2, p. 219-237.

Natarén, Carlos; Chacón, Oswaldo; Morales, Karla; Jiménez, Omar (2014). *Diagnóstico del proceso de fiscalización electoral en México*. México: Universidad Autónoma de Chiapas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Instituto Nacional Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Flores.

Navarro Clemente; Clark Terry (2009). "Culturas políticas locales: alcaldes y nueva cultura política en perspectiva comparada" en Revista de ciencia política, 29, (3), p. 799-813.

Navarro, Carlos; Mora, Carlos; Mora, Juan (1996). "Los sistemas electorales en América Latina: un estudio comparado" en Sociológica, 30.

Navas, Alberto (1993). *Las elecciones presidenciales de Venezuela del siglo XIX (1830-1854)*. Caracas: Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia.

Navas, Alberto (1998). *El comportamiento electoral a fines del siglo XIX venezolano*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

- Navia Patricio; Bunker Kenneth (2007). "*Elecciones municipales y reelección de alcaldes en Chile 1992-2004*" en *Expansiva*, 125.
- Nazer, Ricardo; Rosemblyt, Jaime (2000). "*Electores, sufragio y democracia en Chile: una mirada histórica*" en *Mapocho*, 48, p. 215-228
- Negretto, Gabriel (2006). "*Choosing how to choose president: Parties, military rulers, and presidential election in Latin America*" en *The Journal of Politics*, 68, (2), p. 421-433.
- Negretto, Gabriel (2009). "*La reforma electoral en América Latina: entre el interés partidario y la demanda ciudadana*" en Toro, Sergio; Walker, Ignacio (editores). *Reforma del sistema electoral chileno*. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, p. 63-103
- Negretto, Gabriel; Visconti, Giancarlo (2018). "*Electoral reform under limited party competition: the adoption of proportional representation in Latin America*" en *Latin America Politics and Society*, 60, (1), p. 27-51
- Nicolau, Jairo (2004). "*A participacao eleitoral: evidencias sobre o caso brasileiro*" en *CES, A questao social no novo milenio*. Coimbra: Universidad de Coimbra.
- Nieto, Santiago (2005). *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Njaim, Humberto (1999). "*La campaña electoral venezolana de 1998 como proceso de comunicación*" en Priess, Frank; Tuesta, Fernando (editores). *Campañas electorales y medios de comunicación en América Latina*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano, p. 629-710.
- Nicolau, Jairo (2012). *Eleicoes no Brasil: do Imperio aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Nohlen, Dieter (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Nohlen, Dieter (2004), "*La participación electoral como objeto de estudios*" en *Elecciones*, 3, p. 149-152.
- Nohlen, Dieter (2007). "*La reelección*" en Nohlen Dieter; Zovatto, Daniel, Orozco, Jesús; Thompson, José (compiladores). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 287-292.
- Nohlen, Dieter (2015). *Gramática de los sistemas electorales*. Madrid: Tecnos.
- Nohlen, Dieter (2016). "*Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral*" en *Desafíos*, 28 (I), p. 429-453.
- Noielli, María Julia (2008). "Análisis de las presidencias de Carlos Andrés Pérez (1989-1993) y Fernando Collor de Mello (1989-1992): la llegada al poder, sus planes económicos y sus consecuencias sociales" en *Revista de Ciencia Política*, 3.
- Noin, Daniel (1989). *L'espace français*. París: Colin.
- Norris, Pippa (2014). *Why Electoral Integrity Matters*. Nueva York: Cambridge U.P.
- Núñez, Arturo (2003). "*La justicia electoral en México: un testimonio sobre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*" en *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 249-286.
- Núñez, Juan José (2014). *Doctrina de la Sala electoral*. Caracas: Tribunal Supremo de Justicia.
- O'Donnell, Guillermo (2006). "*Hacia un Estado de y para la democracia*" en *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Democracia / Estado / Ciudadanía*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Democracia / Estado / Ciudadanía*, p. 25-62.
- O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe; Whitehead, Laurence (compiladores, 1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario (América Latina)*. Barcelona: Paidós.

- O'Phelan, Scarlett (2002). "Ciudadanía y etnicidad en las Cortes de Cádiz" en *Elecciones*, 1, p. 165-185.
- Oberschall, Anthony (1973). *Social Conflicts and Social Movements*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Observación N-26 (2018). *Informe final sobre la observación del proceso electoral 2017*. Tegucigalpa: Observación N-26.
- Observatorio demográfico (2011). *Fecundidad*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Observatorio demográfico (2015). *Proyecciones de población*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Oficina Nacional de Procesos Electorales (2004). *Elecciones regionales y municipales 2002 y municipales complementarias 2003*. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales.
- Oficina Nacional de Procesos Electorales (2014). *Las nuevas elecciones municipales: escenarios y dinámicas (2005-2013)*. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales.
- Oficina Nacional de Procesos Electorales (2016). *La violencia electoral en el ámbito subnacional: análisis de las elecciones regionales y municipales 2014*. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales.
- Observatoire Citoyen pour l'Institutionnalisation de la Démocratie (2017). *Résumé exécutif du rapport d'observation des élections de 2015-2017*. Puerto Príncipe: Observatoire Citoyen pour l'Institutionnalisation de la Démocratie.
- Ocampo, Gloria Isabel (2015). *Poderes regionales, clientelismo y Estado*. Bogotá: Odecofi.
- Ojesto, Fernando (2008). "Sistema electoral y sistema de partidos en México" en CAPEL-ONPE, Memoria del XIII Curso interamericano de elecciones y democracia. San José: C APEL-ONPE, 2008, p. 39-46.
- Oliver, Lucio (2012). "Sistema político, relaciones elitistas y participación popular en Brasil hoy" en Gómez-Tagle, Silvia; Sonnleitner, Willibald (editores). *Mutaciones de la democracia: tres décadas*

de cambio político en América Latina. México: Colegio de México, p. 112-134.

Ollier, María Matilde (2010). "La reinención del presidencialismo: el caso argentino en perspectiva sudamericana" en Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Democracia intercultural y representación política en América Latina. La Paz: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, p. 47-63.

Organización de los Estados Americanos (2006). *Informe de observación de la elección de la Asamblea Constituyente y referéndum nacional vinculante 2006 Bolivia*. Washington: Organización de los Estados Americanos.

Organización de los Estados Americanos (2006 b). *Informe de la Misión de Observación Electoral en Ecuador*. Washington: Organización de los Estados Americanos.

Organización de los Estados Americanos (2008). "Programa de asistencia técnica al régimen electoral guatemalteco" en Fundación Konrad Adenauer, Legislación electoral y financiamiento de partidos políticos. Guatemala: Konrad Adenauer Stiftung.

Organización de los Estados Americanos (2009). *Informe de la Misión de observación del referéndum dirimidor y de aprobación de la nueva constitución-Bolivia*. Washington: Organización de los Estados Americanos. Washington: Organización de los Estados Americanos.

Organización de los Estados Americanos (2010). *Informe de la Misión de observación de las elecciones ordinarias generales congresionales y municipales-República Dominicana*. Washington: Organización de los Estados Americanos.

Organización de los Estados Americanos (2012). *50 años observando elecciones en las Américas*. Washington: Organización de los Estados Americanos.

Organización de los Estados Americanos (2016). *Reformas políticas en América Latina*. Washington: Organización de los Estados Americanos.

- Organización de los Estados Americanos-CARICOM (2011). *Rapport final de la Mission d'experts de l'Organisation des États américains pour la vérification de la tabulation des votes de l'élection présidentielle du 29 novembre 2010 en République d'Haïti*. Washington: Organización de los Estados Americanos.
- Organización Internacional de las Migraciones (2011). *Perfil migratorio de Uruguay*. Buenos Aires: Organización Internacional de las Migraciones.
- Orozco, Jesús (1996). "Los sistemas contenciosos en América Latina" en *Justicia electoral* V, (7).
- Orozco Jesús (2008). "Lecciones aprendidas sobre la organización de los procesos electorales y resolución de conflictos en América del Norte" en CAPEL, ONPE. Memoria del XIII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia. San José: CAPEL, ONPE, p. 91-126.
- Orozco, Jesús (2010). "Las reformas electorales en perspectiva comparada en América Latina" en *Revista de derecho electoral*, 9, p. 1-32.
- Orozco, Jesús (2012). "Evolución y perspectivas de la justicia electoral en América Latina" en *Revista mexicana de derecho electoral*, 1, p. 107-132.
- Orozco, Jesús (autor principal, 2013). *Justicia electoral: el manual de IDEA Internacional*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, IDEA, UNAM.
- Ortiz, José Agustín (1995). "Las elecciones federales de 1994: lo claro, lo oscuro, lo crudo y lo cocido" en Alcocer, Jorge (coordinador). *Elecciones, diálogo y reforma*. México: CEPNA-Nuevo Horizonte, p. 133-155.
- Ovares, Carolina (2020). "El desencuentro entre la jurisdicción constitucional y electoral: el caso constarricense" en *Revista uruguaya de ciencias políticas*, 29, (1), p. 157-183.
- Ostrogorski, Moisei (1979). *La démocratie et les partis politiques*. Paris: Seuil.

- Oualalou, Lamia (2018). *Jesus je t'aime (la déferlante évangélique)*. Paris: Le Cerf.
- Oyarte, Rafael (2007). "La Asamblea Constituyente" en Foro, 7, p. 33-49.
- Pacari, Nina (2005). "La experiencia ecuatoriana 1997-1998" en ILDIS, Asamblea Constituyente: aprendiendo de otras experiencias (Colombia, Ecuador y Venezuela). La Paz: ILDIS, p. 47-95
- Pachano, Simón (2007). *La trama de Penélope: procesos políticos e instituciones en Ecuador*. Quito: FLACSO, IDEA, Ágora democrática.
- Pachano, Simón (2007b). "El sistema de partidos en Ecuador: ¿cambio o colapso?" en Cheresky, Isidoro (compilador). Elecciones presidenciales y giro político en América Latina. Buenos Aires: Manantial, p. 269-291.
- Pachano, Simón (2011). *Calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú*. Quito: FLACSO.
- Pachón, Mónica; Hoskin, Guy (2011). "Colombia 2010: análisis de las elecciones presidenciales y legislativas" en Colombia Internacional, 74, p. 9-26.
- Páez, Amanda (2013). "Democracia directa y experiencia de la revocatoria del mandato en el Ecuador" en Consejo de Estado. Derecho electoral de Latinoamérica, p. 451-469.
- Página 7 (3 de julio de 2016). "Acusan al policía más peligroso de Sinaloa de cometer torturas".
- Página 7 (14 de octubre de 2018). "MAS prohíbe que otros partidos inscriban militantes en Shinahota", p. 38.
- Página 7 (25 de junio de 2019). "Coaccionan para empadronamiento y suman 5 amenazas a opositores", p 2.
- Palieraki, Eugenia (2008). "La opción por las armas: nueva izquierda revolucionaria y violencia política en Chile" en Polis, 19, p. 1-18.
- Palma, Esperanza; Pinedo, Carmen (2017). "Candidatos sin partidos" en Voz y voto, 298, p. 42-53.

- Palop, Pau (2017). "Ausentes, pero representados: mecanismos institucionales de representación de emigrantes en América Latina y el Caribe" en *América Latina hoy*, 76, p. 15-34.
- Panebianco, Angelo (1990). *Modelos de partidos*. Madrid: Alianza.
- Panizza, Francisco (2008). *Fisuras entre populismo y democracia en América Latina en De la Torre, Carlos; Peruzzoti, Enrique (editores)*. El retorno del pueblo (populismo y nuevas democracias en América Latina). Quito: FLACSO, p. 77-95.
- Pansters Wil (2002). "Transición y violencia, reflexión sobre el cambio político en México" en Koonings Kees; Kruijt Dirk (editores). *Las sociedades del miedo*. Salamanca: Universidad de Salamanca, p. 247-275.
- Pantoulas, Dimitris; McCoy, Jennifer (2019). "Venezuela: An Unstable Equilibrium" en *Revista de Ciencias Políticas*, 39, (2), p. 391-408.
- Paredes, Ramiro (2012). *La ampliación del derecho al sufragio y la cuestión judicial*. La Paz: Tribunal Supremo Electoral.
- Parodi, Jean Luc (1992). "La double consultation de mars 1992, à la recherche d'un modèle" en Habert, Philippe; Perrineau, Pascal; Ysmal, Colette. *Le vote éclaté*. París: Le Figaro, PFNSP, p. 269-285.
- Paz, Juan; Cepeda, Miño (2007). "Ecuador: democracia con tensiones, sociedad con desatenciones" en Ansaldi, Waldo (director). *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 287-312.
- Paz Juan; Cepeda, Miño (2007b). "Constituyentes, constituciones y economía" en Paz Juan; Cepeda, Miño (editores). *Asamblea Constituyente y economía*. Quito: Abya Yala, p. 17-56.
- Paz, Ricardo (2008). "El escenario político posterior al referendo revocatorio: la situación nacional" en *Opiniones y Análisis*, 95, p. 131-175.
- Pécaut, Daniel (2006). *Crónica de cuatro décadas de política colombiana*. Bogotá: Norma.

- Pedraza, Gustavo (2011). "*Formación, mutación y emergencia de nuevos actores políticos en Santa Cruz*" en Friedrich Ebert Stiftung, Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria. Hacia un sistema político subnacional: ¿son posibles los partidos subnacionales? La Paz: Friedrich Ebert Stiftung, Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria, p. 1-26.
- Penco, Wilfredo (2016). "*El modelo uruguayo*" en Jurado Nacional de Elecciones. Justicia electoral en América Latina (mecanismos de resolución de conflictos: experiencias comparadas). Lima: Jurado Nacional de Elecciones, p. 207-244.
- Penfold, Michael; Corrales, Javier; Hernández, Gonzalo (2014). "*Los invencibles: la reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina*" en Revista de ciencia política, 34, (3), p. 537-559.
- Peña, Claudia (2017). "*Charagua lyambae, una realidad concreta y sus desafíos*" en Andamios, 2, (3), p. 9-14.
- Peñaranda, Raúl; Candia, Oswaldo (2009). *Padrón biométrico, una proeza de los bolivianos*. La Paz: Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria.
- Peraza, José Antonio (2016). "*Colapso del sistema electoral*" en Jarquín, Edmundo (coordinador). El régimen de Ortega. Managua: PAVSA, p. 116-140.
- Percheron Annick (1989). "*Âge, cycle de vie, génération, période et comportement électoral*" en Daniel Gaxie (director). Explication du vote. París: PFNSP.
- Pérez, Carmen (2003). "*¿Por qué ganó Hugo Chávez? Tendencias en el comportamiento electoral venezolano*" en ALCEU, 6, p. 237-244.
- Pérez, Juan Carlos (2014). "*La libre postulación en Panamá*" en Mundo Electoral, 20, p. 72-77.
- Pérez, Miguel Ángel (2009). "*Análisis de los resultados electorales del referéndum nacional constituyente 2009*" en Opiniones y Análisis, 98, p. 71-99.

- Pérez, Orlando; Gandásegui, Marco; Seligson, Mitchell (2004). *La cultura política de la democracia en Panamá*. Panamá: Universidad de Vanderbilt.
- Pérez Guadalupe, José Luis (2017). *Entre Dios y el César (el impacto político de los evangélicos en el Perú y América Latina)*. Lima: Instituto de Estudios Social Cristianos, Fundación Konrad Adenauer.
- Pérez Guadalupe, José Luís (2020). "El hermano no vota al hermano. La inexistencia del voto confesional y la subrepresentación política de los evangélicos en América Latina" en *Ciencias sociales y religión*, 22, p. 1-29.
- Pérez-Liñán, Aníbal (2009). *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Peschard Jacqueline (2004). "Elecciones en 2003: el alejamiento de las urnas" en Concha, Hugo; Melgar, Mario. México 2003: elecciones intermedias, resultados y perspectivas. México: UNAM, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Picado, Hugo (2018). *Reforma electoral (actores, procedimiento y discurso)*. San José: Tribunal Supremo de Elecciones, Fundación Konrad Adenauer.
- Piketty, Thomas (2013). *Le capital au XXIème siècle*. Paris: Seuil.
- Pignataro, Adrián (2014). "Participación electoral comparada en América Latina: un modelo desde la teoría de la elección racional" en *Revista de derecho electoral*, 17, p. 154-184.
- Pinilla, Erasmo (2013). "Organismos electorales y derecho contencioso electoral: la experiencia panameña" en Consejo de Estado, *Derecho electoral de Latinoamérica*. Bogotá: Consejo de Estado, p. 587-596.
- Pizarro, Eduardo (2001). "La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales" en Gutiérrez, Francisco (compilador). *Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano*. Bogotá: Norma, p. 359-401.

- Pizarro, Eduardo (2018). "Colombia: un tsunami político" en Nueva Sociedad, 276, p. 13-23.
- Plaza, Orlando (1979). "Campesinado, analfabetismo y el problema del voto en Perú" en Nueva Sociedad, 41, p. 71-82.
- Poitras, Guy (1998). "Mexico's Problematic Transition to Democracy" en Kelly, Philip (editor). *Assesing Democracy in Latin America*. Colorado: Westview Press, p. 63-75.
- Posada Carbó, Paolo; Porto Zulini, Jaqueline (2017). "Electoral Juggling: A comparative History of the Corruption of Suffrage in Latin America (1830-1930)" en *Journal of Latin American Studies*, 32, (3), p. 611-644.
- Pousadela, Inés (2004). "De las calles a las urnas: ciudadanía y elecciones en la provincia Mendoza" en Cheresky, Isidoro; Pousadela, Inés, *El voto liberado*. Buenos Aires: Biblos, p. 193-224.
- Power, Timothy (2016). "La política de la reforma política en Brasil" en Organización de los Estados Americanos, *Reformas políticas en América Latina*. Washington: Organización de los Estados Americanos, p. 277-290.
- Pozo, Juan Pablo (2014). "Voto electrónico en Ecuador (Azúay 2014): un proceso irreversible hacia la automatización de los procesos electorales" en *Mundo electoral*, 20, p. 86-93.
- Pozzi, Pablo; Pérez, Claudio (editores, 2012). *Por el camino del Che (las guerrillas latinoamericanas 1959-1990)*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Universidad Humanismo Cristiano, Red Latinoamericana de Historia Oral, Imago Mundi.
- Prensa Gráfica-El Salvador (6 de febrero de 2014). "Votó el 54% del Padrón".
- Prensa Libre-Guatemala (13 de septiembre de 2011). "Turbas causan destrozos".
- Prensa Libre-Guatemala (26 de octubre de 2015). "Eligen jefes ediles en 11 municipios".
- Presidencia del Senado (2009). *Elecciones limpias, exigencia ciudadana*. La Paz: Presidencia del Senado.

- Programa de las Naciones para el Desarrollo (2007). *El estado de la opinión: los bolivianos, la Constitución y la Constituyente*. La Paz: Programa de las Naciones para el Desarrollo.
- Programa de las Naciones para el Desarrollo (2012). *Informe sobre desarrollo humano-Honduras 2011*. Tegucigalpa: Programa de las Naciones para el Desarrollo.
- Programa de las Naciones para el Desarrollo (2014). *Ciudadanía política: voz y participación ciudadana en América Latina*. Buenos Aires: Programa de las Naciones para el Desarrollo, Siglo XXI.
- Programa de las Naciones para el Desarrollo (2016). *Informe sobre desarrollo humano 2016*. Nueva York: Programa de las Naciones para el Desarrollo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Organización de los Estados Americanos (2011). *Nuestra democracia*. México: Programa de las Naciones para el Desarrollo, Organización de los Estados Americanos.
- Programa de reforma constitucional para la participación ciudadana (2001). *Reformas políticas (tomos III y IV)*. La Paz: Programa de reforma constitucional para la participación ciudadana.
- Proyecto Integridad electoral Venezuela (2014). *Reporte especial 4*.
- Przeworski, Adam (1991). *Democracy and the Market (Political and Economic Reforms in East Europe and Latin America)*. Cambridge: Cambridge U.P.
- Przeworski, Adam (2010). *Qué esperar de la democracia (límites y posibilidades del autogobierno)*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Przeworski, Adam; Di Tella, Torcuato; Maravall, José María; O'Donnell Guillermo; Schmitter, Philippe; Stepan, Alfred (1998). *Democracia sustentable*. Buenos Aires: Paidós.
- Puente, José Manuel; Rodríguez, Jesus (2020). "Venezuela en etapa de colapso macroeconómico: un análisis histórico y comparativo" en *América Latina hoy*, 85, pl. 55-72.

- Queirolo, Rosario; Boidi, María Fernanda; Seligson, Mitchell (2012). *Cultura política de la democracia en Uruguay y las Américas 2012*. Montevideo: Universidad de Vanderbilt, Universidad de Montevideo.
- Quinche, Luís Fernando (2004). *Reforma política y referendo en Colombia dentro del proceso de reformas de la Constitución de 1991*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Ragas, José (2003). "Los espejos rotos de la opinión pública: periodismo y política en el Perú (1845-1860)" en Cuadernos de historia y ciencias sociales, 3, p. 107-125.
- Ragas, José (2005). "La distorsión de la voluntad: corrupción y sufragio en Perú (1849-1851)" en Irurozqui, Marta (directora, 2005). La mirada esquiwa: reflexiones históricas sobre la interacción del estado y la ciudadanía en los Andes (Bolivia, Ecuador, Perú). Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, p. 215-232.
- Ragas, José (2006). "Clío en las urnas. La historiografía electoral sobre el Perú" en Elecciones, 6, p. 243-272.
- Ramírez, Alberto (2006). "El contencioso y la jurisprudencia electorales en Paraguay" en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El contencioso y la jurisprudencia electorales en derecho comparado. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 427-446.
- Ramírez, Jacques (2016). "Democracia y participación más allá de las fronteras: análisis del sufragio migrante en Ecuador" en Emmerich, Gustavo; Olguín, Víctor (editores, 2016). Sufragio transnacional y extraterritorial. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, p. 93-114.
- Ramírez, Olman (2012). "Atlas electoral digital de Costa Rica: documentando las elecciones de la segunda República" en Reflexiones, p. 79-93.
- Ramírez, Rosaly (2003). "La política extraviada en la Venezuela de los años 90: entre rigidez institucional y neopopulismo" en Revista de ciencia política, XXIII, (1), p. 137-158.

- Ramírez, Sergio (21 de marzo de 2014). "Las botas de siete leguas" en Jornada.
- Ramírez, Sergio (2015). *¿Te dio miedo la sangre?* Managua: Ediciones centroamericanas.
- Ramírez, Sergio (2018). *Adiós muchachos*. México: Alfaguara.
- Raventós, Ciska (2008). "Balance del referendo sobre el TLC en Costa Rica a la luz de la teoría de la democracia" en Revista Ciencias sociales de la Universidad de Costa Rica, 121, p. 13-29
- Rawls, John (2006). *Teoría de la justicia*. México: Fondo de cultura económica.
- Recalde, Paulina (2007). "Elecciones presidenciales 2006: una aproximación a los actores del proceso" en Íconos, 27, p. 15-25.
- Registro Nacional de las Personas (2014). *Memoria 2013*. Tegucigalpa: Registro Nacional de las Personas.
- Renaud, E. (18 de noviembre de 2014) «Les grandes chaînes de télévision ont-elles un avenir?» en Le Figaro.
- RENIEC (2014). *Población electoral para las elecciones regionales y municipales*. Lima: Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.
- Restrepo, Luís Alberto (2006). "¿Hacia el reino de los caudillos ilustrados?" en Leal, Francisco (editor). En la encrucijada: Colombia en el siglo XXI. Bogotá: Norma, p. 27-50.
- Reyes, Guillermo Francisco (2005). *El nuevo orden político y electoral en Colombia*. Bogotá: Legis.
- Rial Juan; Zovatto, Daniel (1998). *Elecciones y democracia en América Latina: urnas y desencanto político 1992-1996*. San José: Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).
- Rial, Juan (1991). "Las transiciones de América Latina en el umbral de los años 90" en Revista Internacional de Ciencias Sociales, 128, p. 301-316.

- Ribeiro, Ednaldo; Carreirao, Yan; Borba, Julian (2016) "*Sentimentos partidarios e antipetismo: condicionantes e covariantes*" en *Opi-nao Pública* 22, (3), p. 603-237.
- Ricci, Paolo; Porto Zulini, Jaqueline (2017). "*The Meaning of Electoral Fraud in Oligarchic Republics: Lessons from the Brazilian Case (1899-1930*" en *Journal of Latin American Studies*, 49, (2), p. 243-268
- Rice, Susan; Van Cott, Donna (2006). "*The Emergence and Performance of Indigenous People Parties in South America (A Subnational Statistical Analise)*" en *Comparative Political Studies*, 39, (6), p. 709-732.
- Rilla, José (2007). "*Uruguay entre dos crisis y dos grandes: crisis y cambio electoral en la globalización*" en Ansal di, Waldo (director). *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 333-363.
- Ríos, José; Moya, Octaviano (2012). "*La anhelada alternancia en Sinaloa*" en Larrosa, Manuel; Santiago, Javier (coordinadores). *Elecciones y partidos políticos en México 2010*. México: Senado, Instituto Belisario Domínguez, p. 329-346.
- Ríos, Jerónimo; Azcona, José Manuel (2019). *Historia de las guerrillas en América Latina*. Catarata.
- Rivas, Ana (2018). "*Paraguay 2018: turbulencia política, descrédito de encuestas y obsoleto mecanismo de elección*" en Arellano, Ángel (coordinador). *Nuevas campañas electorales en América Latina*. Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung, p. 123-134.
- Ríos, Marcela (2017). *Diagnóstico sobre la participación electoral en Chile*. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rivas Otero, José Manuel; Bohigues, Asbel; Miranda, Nicolás (2019). "*Partir con ventaja. Las características de la candidatura presidencial ganadora en América Latina (1993-2017)*" en *América Latina hoy*, 81, p. 71-98.

- Rivero, Wigberto (2005). "*Participación política y empoderamiento indígena en la Región Andina*" en IDEA, Transparencia. Democracia en la Región Andina, los telones de fondo. Lima: IDEA, Transparencia, p. 147-170.
- Robayo, Germán (2018). "*El censo electoral versus el censo poblacional: riesgos asociados a la trashumancia histórica y el déficit de cedulação en la población*" en Misión de Observación Electoral. Mapas y factores de riesgo electoral (elecciones nacionales Colombia 2018). Bogotá: Misión de Observación Electoral, p. 217-231.
- Robinson, W. S. (1950). "*Ecological Correlations and the Behavior of the Individuals*" en *American Sociological Review*, 15, (3), p. 351-357.
- Roca, Eliana (2006). *El derecho a la identidad en el Registro Civil de Bolivia*. Santa Cruz: El País.
- Roca, José Luís (1999). *Fisonomía del regionalismo boliviano*. La Paz: Plural.
- Rodríguez, Carlos (2017). *La democracia republicana en Cuba 1940-1952*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez, Jaime (2003). "*La organización política de los Estados*" en Miño, Manuel; Vázquez, Josefina (directores). *Historia general de América Latina (volumen 6, La construcción de las naciones latinoamericanas)*. Madrid: UNESCO-Trotta, p. 85-110.
- Rodríguez, Martín; Arriaga, Emilio; Ángeles, Martha (2013). "*Cultura democrática de género: discriminación, cuotas de género y simulación*" en *Espacios públicos*, 16, (38), p. 41-63.
- Rodríguez-Cadilla, Roxana (2015). *El voto en la historia del Perú*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Rodríguez Raga, Juan Carlos (2006). "*Voto preferente y cohesión partidaria: entre el voto personal y el voto de partido*" en García Miguel; Hopkin, Gary (editores). *La reforma política de 2003*. Bogotá: UniAndes, Cesó, p. 162-189.

- Rodríguez Raga, Juan Carlos (2017). "Colombia: país del año 2016" en *Revista de ciencias políticas*, 37, (2), p. 335-367.
- Rojas, Manuel (2009). "Elecciones y referéndum: un balance general" en Rojas, Manuel; Castro Mariela (coordinadores). *Elecciones 2006 y referéndum: perspectivas diversas*. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Tribunal Supremo de Elecciones, p. 11-56.
- Rojas, María Eugenia (2012). *Acoso y violencia política en contra de las mujeres autoridades públicas electas en los gobiernos locales de Bolivia*. La Paz: ONU Mujeres.
- Rojas, Nelson (2000). "Elecciones de apertura" en Centro de Asesoría y Promoción Electoral, *Diccionario electoral*. San José: Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), p. 457-472.
- Rojas, Rafael (2017). "La tradición constitucional hispanoamericana y el excepcionalismo cubano" en Andrews Catherine (coordinadora). *Un siglo de constitucionalismo en América Latina (1917-2017)*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Romero Ballivián, Salvador (1995). "Electores en diciembre: letras nuevas, viejos aires" en *Opiniones y Análisis*, 24, p. 97-118.
- Romero Ballivián, Salvador (2000). "Elecciones municipales 1999: candidatos locales, resultados nacionales" en *Opiniones y Análisis*, 49, p. 115-157.
- Romero Ballivián, Salvador (2003). *Geografía electoral de Bolivia*. La Paz: Fundemos.
- Romero Ballivián, Salvador (2005). *En la bifurcación del camino*. La Paz: Corte Nacional Electoral.
- Romero Ballivián, Salvador (2006). "Análisis de la elección de la Asamblea Constituyente y del referéndum sobre autonomías departamentales" en *Opiniones y Análisis*, 80, p. 111-174.
- Romero Ballivián, Salvador (2007). "La elección presidencial del 18 de diciembre de 2005" en Romero Ballivián, Salvador (compilador). *Atlas electoral latinoamericano*. La Paz: Corte Nacional Electoral, 2007, p. 37-71.

- Romero Ballivián, Salvador (2010). "El sistema de partidos boliviano: un paseo por sus tiempos y lugares" en García, Luís Alberto; García, Fernando Luís (coordinadores). Mutaciones del campo político en Bolivia. La Paz: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, p. 37-150.
- Romero Ballivián, Salvador (2011). "Democracia, partidos, elecciones: las frágiles construcciones haitianas" en Temas de democracia, 1, p. 14-35.
- Romero Ballivián Salvador (2011). "La justicia electoral en Bolivia" en Tribunal Electoral del Distrito Federal. Memoria del coloquio conmemorativo de los 10 años del TEDF. México: Tribunal Electoral del Distrito Federal, p. 27-60.
- Romero Ballivián, Salvador (2014). "Bajo el signo del huracán: elecciones, sistema de partidos, democracia y ciudadanía en Honduras" en: Romero Ballivián, Salvador (coordinador). Democracia, elecciones y ciudadanía en Honduras. Tegucigalpa: Instituto Nacional Demócrata, p. 9-72.
- Romero Ballivián, Salvador (2017). "Elecciones y violencia en América Latina: de los antiguos a los nuevos desafíos" en Romero Ballivián, Salvador (editor). Democracia, elecciones y violencia en América Latina. Tegucigalpa: Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Instituto Nacional Demócrata, p. 13-66.
- Romero Ballivián, Salvador (2018). *Diccionario biográfico de parlamentarios 1979-2019*. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung, FUNDAPPAC.
- Rosa, Magallón (2019). "Verificado México 2018. Desinformación y fact-checking en campaña electoral" en Revista de comunicación, 18, (1), p. 234-258.
- Rosales, Rotsay (2015). "Elecciones 2014 en Costa Rica: el aparente giro hacia el progresismo de izquierda mediante el triunfo del Partido Acción Ciudadana y el ascenso del Frente Amplio" en Anuario CIEP, 6, p. 155-175.
- Rospigliosi, Fernando (1998). *Perú: elecciones entre 1992 y 1996* en Rial, Juan; Zovatto, Daniel (editores). Elecciones y democracia

en América Latina 1992-1996. San José: Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).

Rouquié, Alain (1994). *América Latina (introducción al Extremo Occidente)*. México: Siglo XXI.

Rouquié, Alain (2011). *A la sombra de las dictaduras*. México: Fondo de Cultura Económica.

Rousseau, Jean-Jacques (1993). *Le contrat social*. París: Gallimard.

Ryan, Carlin; Singer, Matthew; Zechmeister, Elizabeth (directores, 2015). *The Latin American Voter*. Michigan: Michigan U.P.

Sábato, Hilda (editora, 1999). *Ciudadanía política y formación de las Naciones (perspectivas históricas de América Latina)*. México: Fondo de Cultura Económica.

Sábato, Hilda; Lettieri, Alberto (compiladores, 2003). *La vida política en la Argentina del siglo XIX: armas, votos y voces*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Sabsay, Daniel (1991). *El ballottage: su aplicación en América Latina y la gobernabilidad*. San José: Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).

Sáenz de Tejada, Ricardo (2005). *Elecciones, participación política y pueblo maya en Guatemala*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar.

Sáenz de Tejada, Ricardo (2012). *Democracia y elecciones en Guatemala (1984-2011)*. Guatemala: INGEP.

Sagarzazu, Iñaki (2014). "Venezuela 2013: un país a dos mitades" en *Revista de Ciencias Políticas*, 34, (1), p. 315-328.

Sagás, Ernesto (2001). "Las elecciones de 1994 y de 1996 en la República Dominicana: coyuntura política y crisis en ocaso de los caudillos" en *Revista Mexicana del Caribe*, VI, (11), p. 155-191.

San Román de la Torre, Enrique (2015). "Protección de los programas sociales en el ámbito penal en México" en *FEPADE Difunde*, 26, p. 45-66.

- Sala de Tournon, Lucía (2007). "Democracia y revolución: sus usos en América Latina, particularmente en los años sesenta" en Ansaldi, Waldo (director). *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 201-235.
- Sanín, Francisco; Acuña Fabián; Marín Margarita (2015). *Evaluación de las reformas políticas de 2003 y 2009 a la luz de los resultados electorales de 2014*. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil.
- Salamanca, Luís (2014). "Venezuela: el ventajismo electoral institucionalizado" en Alfaro, Francisco; Vanolli, Héctor (editores). *Campañas electorales: ventajismo y reelección presidencial en América Latina*. Caracas: Alfa-Centro Carter, p. 155-176.
- Salcedo, Carlo Magno (2004). "El modelo de administración electoral según la Constitución de 1993: la reforma deformada" en Oficina Nacional de Procesos Electorales, *La administración electoral en el Perú*. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales, p. 15-55.
- Sánchez, Francisco (1999). *Introducción al sistema electoral ecuatoriano*. Quito: FEUCE, PUCE.
- Sandoval, Netzaí (2013). *Teoría sobre la nulidad de elecciones en México*. México: Porrúa.
- Sanguinetti, Julio Mario (1996). "El presente en la transición" en Diamond, Larry; Plattner, Marc (compiladores). *El resurgimiento global de la democracia*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, p. 51-57.
- Santa Cruz, Wendy (2018). "La participación y la representación política de las mujeres en Guatemala" en Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Derechos políticos de las mujeres: avances y buenas prácticas en Guatemala y Honduras*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, p. 13-184.
- Santamaría, William (2018). "La jurisprudencia constitucional en la reforma electoral y de partidos en El Salvador" en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 68, (270), p. 771-802.

- Santander, Carlos (editor, 2009). *Los desafíos de la democracia y las elecciones en América Latina*. Lima: Ara.
- Santos, Fabiano; Tanscheit, Talita (2019). "Quando velhos atores saem de cena: a ascensão de nova direita política no Brasil" en *Colombia Internacional*, 99, p. 151-186
- Sartori, Giovanni (1999). *Homovidens (la sociedad teledirigida)*. Buenos Aires: Taurus.
- Sartori, Giovanni (2005). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
- Sartori, Giovanni (2008). *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Schedler, Andreas (2004). "El voto es nuestro. Cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral" en *Revista Mexicana de Sociología*, 66, (1), p. 57-97.
- Schedler, Andreas (2006). *Electoral Authoritarianism*. Londres: Lynne Rienner.
- Schedler, Andreas (2009). "Inconsistencias contaminantes: gobernanación electoral y conflicto postelectoral en las elecciones presidenciales del 2006 en México" en *América Latina hoy*, 51, p. 41-59.
- Schenoni, Luís; Mainwaring, Scott (2019). "Hegemonía estadounidense y cambio de régimen en América Latina" en *América Latina hoy*, 81, p. 119-145.
- Schnapper Dominique (con la colaboración de Christian Bachelier, 2000). *Qu'est-ce que la citoyenneté?* París: Folio.
- Schweisguth, Étienne (2006). *Le libéralisme culturel aujourd'hui*. Paris: CEVIPOF, Ministère de l'Intérieur.
- Schwindt-Bayer, Leslie (editora, 2018). *Gender and Representation in Latin America*. Oxford: Oxford U. P.
- Scranton, Margaret (1993). "Consolidation after Imposition: Panama's 1992 Referendum" en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 35, (3), p. 65-102.

- Seiler, Daniel-Louis (2003). *Les partis politiques en Occident (sociologie historique du phénomène partisan)*. Paris: Ellipses.
- Seligson, Mitchell; Conroy A.; Córdova, Ricardo; Pérez O.; Stein A. (1995). "Who votes in Central America? A comparative analysis" en Seligson, Mitchell; Booth, John (editores). *Elections and Democracy in Central America Revisited*. Chapel Hill: University of North Carolina Presses, p. 151-182.
- Semana-Colombia (10-17 de mayo de 2010). "El reino de Abadía".
- Serna, Miguel (2006). "Reconversión y conservadurismo político en Brasil" en *Sociedade e Estado*, 21, (2), p. 415-458.
- Serra, Gilles (2016). "Vote buying with Illegal Resources: Manifestation of a weak rule in Mexico" en *Journal of Politics in Latin America*, 8, (1), p. 129-150.
- Serrano, Sebastián (2018). "Elecciones en México ¿castigo de los votantes o triunfo de la democracia?" en Arellano, Ángel (coordinador). *Nuevas campañas electorales en América Latina*. Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung, p. 41-55.
- Shugart, Matthew; Carey, John (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew; Wattenberg, Martin (compiladores, 2001). *Mixed member electoral systems: the best of both worlds?* Oxford: Oxford University Press.
- Sic, Milton (2011). "Guatemala: una visión desde los medios impresos" en Rabinovich, Eleonora; Magrini, Ana Lucía; Rincón, Omar (editores). *Vamos a portarnos mal (protesta social y libertad de expresión en América Latina)*. Bogotá: Fundación Friedrich Ebert, p. 297-314.
- Siegfried, André (1995). *Tableau politique de l'Ouest français*. París: Imprimerie Nationale.
- Sierra, Lucas (2007). "El voto como derecho: una cuestión de principios" en Toro, Sergio; Walker, Ignacio (editores). *Modernización*

del régimen electoral chileno. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, p. 157-182.

Signorelli, Gisela (2017). *Una mirada alternativa al territorio en tres ciudades descentralizadas y participativas (las experiencias de Montevideo, Porto Alegre y Rosario)*. Quito: Consejo Nacional Electoral.

Skidmore, Thomas (1988). *The Politics of Military Rule in Brazil*. Nueva York: Oxford U.P.

Smith, Peter (2005). *Democracy in Latin America*. Nueva York: Oxford U. P.

Sobrado, Luís Antonio (2006) "El contencioso y la jurisprudencia electorales en Costa Rica" en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El contencioso y la jurisprudencia electorales en derecho comparado. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 121-157.

Sobrado, Luís Antonio (2007). "Experiencia costarricense del voto de personas privadas de libertad" en Revista de derecho electoral, 3, p. 41-53.

Sobrado, Luís Antonio; Picado, Hugo (2009). "El nuevo Código electoral costarricense" en IDEA. Experiencias de reforma política y electoral en Colombia, Costa Rica y México desde la perspectiva comparada latinoamericana. San José: IDEA.

Sonnleitner, Willibald (director, 2006). *Explorando los territorios del voto: hacia un atlas electoral de Centroamérica*. Guatemala: Centro de estudios mexicanos y centroamericanos, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto de altos estudios de América Latina.

Sonnleitner, Willibald (2007). "Participación electoral y desarrollo humano: apuntes metodológicos para su análisis territorial y multidimensional del voto en México y Centroamérica" en Estudios sociológicos, XXV, (75), p. 813-835.

Sonnleitner, Willibald (2009). "Dos décadas de elecciones en Guatemala: en las fronteras de la democratización" en Estudios sociológicos, XXVII, (80), p. 509-549.

- Sonnleitner, Willibald (2010). "Las últimas elecciones en Centroamérica: ¿el quiebre de la tercera ola de democratizaciones?" en Foro Internacional, L, (3-4), p. 808-849.
- Soto, Francisco (2014). "Asamblea Constituyente: la experiencia latinoamericana y el actual debate en Chile" en Estudios Constitucionales, 12, (1), p. 397-428.
- Soto Flores, Armando (2013). "El voto obligatorio con sanción: una alternativa para lograr la democracia en México" en Revista de la facultad de derecho de México, 260, p. 493-512.
- Soto, Irvin; Cortez, Willy (2014). "Determinantes de la participación electoral en México" en Estudios sociológicos XXXII, (95), p. 323-353.
- Speck, Bruno Wilhelm (2006). "¿Reaccionar ante los escándalos o perseguir ideales? (la regulación del financiamiento político en Brasil)" en Elecciones, 6, p. 143-174.
- Spinelli, María Stela (2008). "La impronta de la "transición democrática" en la historiografía sobre la segunda mitad del siglo XX argentino" en Estudios de filosofía práctica e historia de las ideas, 10, (2), p. 11-28.
- Snyder Richard; Samuels David (2001), "Devaluing the Vote in Latin America" en Journal of Democracy, 12, (1), p. 146-159.
- Staino, Sara (2006). "Uruguay: The Electoral Court-A fourth Branch of Government?" en IDEA. Electoral Management Design. Estocolmo: IDEA, p. 218-219.
- Stein, Steve (1982). *El APRA (los años de formación)*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Stokes, Susan; Brusco, Valeria; Dunning, Thad; Nazareno, Marcelo (2013). *Brokers, Voters and Clientelism (the Puzzle of Distributive Politics)*. Nueva York: Cambridge U.P.
- Stone, Samuel (1976). *La dinastía de los conquistadores: la crisis del poder en la Costa Rica contemporánea*. San José: Educa.

- Stoppino, Mario (1985). "Ideología" en Bobbio, Norberto; Matteuci, Nicola (directores). Diccionario de política. México: Siglo XXI, p. 785-802.
- Stuhldreher, Alicia (2012). "Sufragio transnacional en Uruguay" en Revista de Estudios Internacionales, 172, p. 7-28.
- Subileau, Françoise; Toinet, Marie-France (1993). *Les chemins de l'abstention (une comparaison franco-américaine)*. París: La découverte.
- Sulmont, David (2015). *Voto ideológico y sistema de partidos en América Latina: el peso de la dimensión izquierda-derecha en el comportamiento en Brasil, Chile, México, Perú*. Lima: Universidad Católica del Perú.
- Sustain, Cass (2017). *#Republic: Divided Democracy in the Age of social media*. Princeton: Princeton U.P.
- Taeko, Hiroi; Neiva, Pedro (2013). "Malapportionment and Geographical bases of Electoral support in the Brazilian Senate" en Journal of Politics of Latin America, 5, (1), p. 129-150.
- Tagina, María Laura (2018). "Argentina, kirchnerismo y después: la alternancia electoral de 2015" en Alcántara, Manuel; Buquet, Daniel; Tagina, María Laura (editores). Elecciones y partidos en América Latina en el cambio en siglo. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, p. 21-46.
- Tanaka, Martín (2002). "Los partidos políticos en el fujimorismo y los retos de su reconstrucción" en Cavarozzi, Marcelo, Abal Medina, Juan Manuel (compiladores). El asedio a la política. Buenos Aires: Homo sapiens, p. 317-347.
- Tanaka, Martín (2005). *Democracia sin partidos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Tapia, Luciano. *Ukhamawa Jakawisaxa (así es nuestra vida: autobiografía de un aymara)*. La Paz: Hisbol, 1995.
- Távora, Francisco (2016). "El modelo peruano" en Jurado Nacional de Elecciones. Justicia electoral en América Latina (mecanismos de

- resolución de conflictos: experiencias comparadas). Lima: Jurado Nacional de Elecciones, p. 247-288.
- Taylor, Lucy (2004). "Client-ship and Citezenship in Latin America" en *Bulletin of Latin America Research*, 23, (2), p. 213-227
- Taylor-Robinson, Michelle (2011). "The Honduran General Election of 2009" en *Electoral Studies*, 30, p. 366-383.
- Thompson, Joseph (2009). "La experiencia reciente del voto electrónico en América Latina: avances y perspectivas" en *Revista de derecho electoral*, 7, p. 5-23.
- Thompson, Joseph (2015). "Las obligaciones internacionales en materia electoral: un enfoque a partir del sistema interamericano de derechos humanos" en *Revista de derecho electoral*, 20, p. 111-133.
- Tocqueville, Alexis (1986). *De la démocratie en Amérique-Souvenirs-L'Ancien Régime et la Révolution*. París: Laffont.
- Tong, Federico (2016). "Narcotráfico y política en Perú" en PUCP, *Desorden electoral y financiamiento de la política*. Lima: PUCP, p. 77-85.
- Tönnies, Ferdinand (1946). *Principios de sociología*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Torres, Isabel (2010). *El sistema electoral de Costa Rica en la participación y representación política de las mujeres*. San José: UNIFEM, INAUM.
- Torres, Isabel (2012). "Promoviendo la igualdad: cuotas y paridad en América Latina" en *Revista de derecho electoral*, 14, p. 27-41.
- Torres-Rivas, Edelberto (editor, 2001). *Construyendo la democracia electoral en Guatemala*. Guatemala: FLACSO.
- Torres-Rivas, Edelberto (2008). *Centroamérica: entre revoluciones y democracia*. Guatemala: CLACSO, Siglo del hombre.
- Torres Rivas, Edelberto (2015). "Guatemala: la corrupción como crisis de gobierno" en *Nueva Sociedad*, 257, p. 4-15.

- Touraine, Alain (1974). *Vida y muerte del Chile popular*. México: Siglo XXI.
- Touraine, Alain (1987). *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*. Santiago: PREALC.
- Touraine, Alain (1988). *La parole et le sang*. París: Jacob.
- Trellez, Alejandro; Carrera, Miguel (2012). "Bullets and Votes: Violence and Electoral Participation in Mexico" en *Journal of Politics in Latin America*, 4, (2), p. 89-123.
- Treminio, Ilka (2013). "Las reformas a la reelección presidencial en América Latina" en *Estudios sociológicos*, XXXI, 91, p. 59-85.
- Treminio, Ilka (2016). "El PAC al poder: elecciones 2014 y los principales cambios en el sistema político costarricense" en *Península*, XI, (1), p. 103-126.
- Treminio, Ilka; Muñoz Portillo, Juan Manuel (2019). "La reelección presidencial en Centroamérica: estrategias desesperadas de retención del poder" en Romero Ballivián, Salvador; Castellanos, Julieta (directores). *Encrucijadas de la democracia en Honduras y América Central*. Tegucigalpa: UNAH, NDI, p. 101-122.
- Tribunal Electoral (2014). *100 años de Registro Civil*. Ciudad de Panamá: Tribunal Electoral.
- Tribunal Electoral (2019). *Informe a la Nación*. Ciudad de Panamá: Tribunal Electoral.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-sala regional Monterrey (2015). *Manual para la elaboración de sentencias*. Monterrey: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Tribunal Superior Eleitoral (2014). "Propaganda electoral a través de redes sociales" en *Jurado Nacional de Elecciones, Organización de los Estados Americanos Anuario latinoamericano de jurisprudencia electoral*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, Organización de los Estados Americanos, p. 373-401.
- Tribunal Superior de Justicia Electoral (2002). *Estadísticas de las elecciones para Intendentes y Juntas Municipales 18 de noviembre de 2001*. Asunción: Tribunal Superior de Justicia Electoral.

- Tribunal Supremo de Elecciones (2009). *Boletín estadístico* 272.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2018). *Participación y abstencionismo (serie histórica, elecciones presidenciales 1982-2018)*. San José: Tribunal Supremo de Elecciones.
- Tribunal Supremo Electoral (2014). "Se declara nulidad de la convención por contravenir los estatutos" en Jurado Nacional de Elecciones, Organización de los Estados Americanos. Anuario latinoamericano de jurisprudencia electoral. Lima: en Jurado Nacional de Elecciones, Organización de los Estados Americanos, p. 313-322.
- Tribunal Supremo Electoral (2014). *Memoria especial elecciones 2014*. San Salvador: Tribunal Supremo Electoral.
- Trindade, Hélió (1991). "Elecciones presidenciales y transición política en América Latina" en Revista Internacional de Ciencias Sociales, 128, p. 317-330.
- Troper, Michel (2013). "Contrôle de constitutionnalité et démocratie" en Elster, Jon; Le Pillouer, Arnaud. A quoi servent les élections. Paris: Presses Universitaires de France, p. 37-52.
- Tuesta, Fernando (editor, 1996). *Simposio sobre reforma electoral*. Lima: Fundación Internacional para Sistemas Electorales.
- Tuesta, Fernando (compilador, 1999). *Sistemas electorales en la región andina (mecanismos, efectos y reformas)*. Bogotá: Parlamento andino.
- Tuesta, Fernando (2005). *Representación política: las reglas también cuentan (sistemas electorales y partidos políticos)*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, Universidad Católica del Perú.
- Tuesta, Fernando (2012). "Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en Perú" en Politeia, 7, p. 107-118.
- Tuesta, Fernando (editor, 2014). *Una onda expansiva: las revocatorias en el Perú y América Latina*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, Universidad Católica del Perú.

- Tuesta, Fernando (2017). "*Elecciones competitivas y resultados imprevistos*" en Tuesta, Fernando (editor). Un país dividido y un resultado inesperado. Lima: Universidad Católica del Perú.
- Ugalde, Luís Carlos; Rivera Loret de Mola, Gustavo (2014). "*La reelección en México: antecedentes y retos de la reforma constitucional 2013*" en Revista Mexicana de Derecho Electoral, 6, p. 189-210.
- Uharte, Luís Miguel (2012). "*El proceso de democratización paraguay: avances y resistencias*" en América Latina hoy, 60, p. 17-42.
- Uhrmacher, Kevin; Gamio, Lázaro (7 de noviembre de 2016). "*Where 41 million early votes were cast*" en Washington Post.
- Ulloa, Félix (2004). *Haïti: 200 ans d'élections et de Constitutions*. Puerto Príncipe: PFA.
- Ulloa, Félix (2012). "*Garantías de equidad en la competencia electoral mediante el control del financiamiento de la política*" en CAPEL, Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales. San José: CAPEL, p. 191-233.
- Ulloa, Félix (2014). "*Evolución de las elecciones en América Central*" en Salvador Romero Ballivián (coordinador). Democracia, elecciones y ciudadanía en Honduras. Tegucigalpa: Instituto Nacional Demócrata, p. 107-153.
- Ulloa, Félix (2016). *El sistema electoral, 25 años después de la firma de los Acuerdos de paz*. San Salvador: Friedrich Ebert Stiftung.
- UNDOC (2011). *Estudio mundial sobre el homicidio 2011*. Viena: UNDOC.
- UNICEF (2013). *Every child's birth right: Inequities and Trends in Birth Registration*. UNICEF.
- UNICEF (2016). *Registro de nacimiento en América Latina y el Caribe: cerrando brecha*. Nueva York: UNICEF.
- UNIORE (2018). "*La elección del 1 de julio de 2018 en perspectiva comparada: informe de observación de la Unión Interamericana de Organismos Electorales*" en Instituto Interamericano de Dere-

chos Humanos, Informes de observación y acompañamiento de IFES, IDEA Internacional y UNIORE. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, p. 59-102.

Ungar, Elisabeth (2007). *“Lo bueno, lo malo y lo feo del voto obligatorio en Colombia: un debate inconcluso”* en Toro, Sergio; Walker, Ignacio (editores). *Modernización del régimen electoral chileno*. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, p. 211-217.

Universidad Vanderbilt (2010). *Perspectivas desde el barómetro de las Américas*, 42 (La normalización de la protesta en América Latina).

Unión Interparlamentaria (2019). *Las mujeres en el Parlamento en 2018: perspectiva anual*. Ginebra: Unión Interparlamentaria.

Urbina, Natalia (2017). *“El proceso de supervisión de cumplimiento de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: breve recorrido por las resoluciones emitidas entre 2013 y 2016”* en Revista IIDH, 65, p. 329-373.

Urruty, Carlos (2013). *“El régimen electoral uruguayo”* en Revista de derecho electoral, (4), p. 1-13.

V-Dem Institute (2019). *V-Dem Annual Democracy Report 2019*. Estocolmo: Universidad de Gotemburgo.

Valdés Eduardo (2004). *“El control jurídico sobre la justicia electoral”* en Justicia electoral, 19, p. 75-79.

Valdés, Eduardo (2006). *Acontecer electoral panameño*. Panamá: Tribunal Electoral.

Valdés, Eduardo (2008). *“Reforma electoral en América Latina: el caso de Panamá”* en Zovatto, Daniel; Orozco, Jesús (coordinadores). *Reforma política y electoral en América Latina*. México: IDEA, UNAM, p. 743-781.

Valdés, Eduardo (2019). *“El aporte de los organismos electorales al fortalecimiento de la institucionalidad democrática: la experiencia panameña”* en Mundo Electoral, 35, p. 18-28.

- Valdivia, Verónica (2016). "*La Unión Democrática Independiente (UDI): un caso de conservadurismo modernizador en Chile*" en Nuevo Mundo Mundos Nuevos.
- Valdiviezo, René (2012). "*Puebla 2010: elecciones y alternancia*" en Larrosa, Manuel; Santiago, Javier (coordinadores). *Elecciones y partidos políticos en México 2010*. México: Senado, Instituto Belisario Domínguez, p. 257-280.
- Valencia, León (29 de agosto de 2015). "*El partido más ligado a la ilegalidad*" en Semana.
- Valenzuela, Manuel; Sánchez, Martí (2014). *Entre deseos y realidades: participación electoral indígena en Amazonas*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Vargas, Daniela; Batlle, Margarita (2019). "*Después de la cuota, ¿qué? Mujeres y representación política en las elecciones al Congreso de Colombia en 2018*" en Barrero, Fredy (editor). *Elecciones presidenciales y de Congreso 2018*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, p. 15-46.
- Vargas, Jorge (2008). "*Una decisión estratégica en tiempos inciertos*" en *Revista de ciencias políticas*, 28, (1), p. 149-167.
- Vargas León, Carlos (2005). "*El retorno de los partidos a la democracia: las elecciones peruanas de 2001*". Osaka: Japan Center for Area Studies, Occasional Paper, 24.
- Vargas Llosa, Mario (1993). *El pez en el agua*. Barcelona: Seix Barral.
- Vásquez, (2011). "*Nacimiento y ocaso de la Federación de Centro América: entre la realidad y el deseo*" en *Revista complutense de historia de América*, 37, p. 253-275.
- Velasco, Juan; Torres, Jaime; Burgos, Mónica (2018). "*Entre votos y almas: participación de las iglesias evangélicas en las elecciones de Congreso 2018 en Colombia*" en Barrero, Fredy (editor). *Elecciones presidenciales y de Congreso 2018*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, p. 275-298.
- Vélez, Rubén (editor, 2005). *Sistemas electorales andinos*. Bogotá: Parlamento andino.

- Verdesoto, Luís (compilador, 1984). *Ecuador en las urnas: lucha social, lucha política*. Quito: Fundación Naumann, Conejo.
- Vergara, Alberto (2008). *Ni amnésicos ni irracionales (las elecciones de 2006 en perspectiva histórica)*. Lima: Solar.
- Vergara, Alberto (2009). *El choque de los ideales: reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post-fujimorato*. Lima: IDEA.
- Vergara, Alberto (2015). *La danza hostil (poderes subnacionales y Estado central en Bolivia y Perú, 1952-2012)*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Viciano, Roberto; Martínez Rubén (2010). "Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional" en *Revista de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 25, p. 7-29.
- Villacorta, Carmen Elena (2011). "El Salvador en la ARENA neoliberal" en *Revista Realidad*, 129, p. 405-442.
- Villagrán, María Eugenia (2014). "Judicialización de la democracia" en *Mundo Electoral* (20), p. 18-23.
- Villanueva, Rocío (2009). "La importancia de la justicia constitucional y electoral para la eficacia de las cuotas electorales" en Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Igualdad para una democracia incluyente*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, p. 195-258.
- Villarino, Julio; Sternberg, Carolina (2005). "La inestabilidad del sistema político correntino y el surgimiento de actores de base territorial (1993-2003)" en *Revista SAAP* 2, (2), p. 293-317.
- Villars, Rina (2001). *Para la casa más que para el mundo: sufragismo y feminismo en la historia de Honduras*. Tegucigalpa: Guaymuras.
- Virtuoso, José (2011). "Financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales en Venezuela" en Gutiérrez, Pablo; Zovatto, Daniel (coordinadores). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: IDEA, OEA, UNAM, p. 533-548.
- Vommaro, Gabriel (2004). "La política santiagueña en las postrimerías del juarismo" en Cheresky, Isidoro; Pousadela, Inés, *El voto liberado*. Buenos Aires: Biblios, p. 225-252.

- Yazbek, Silvana (2013). "La observación local, nacional e internacional en Argentina" en Abeledo Perrot Córdoba (4), p. 411-420.
- Yepes, Alberto (2017). "El derecho electoral ¿un asunto administrativo?" en Manuel Alberto Restrepo (editor). Derecho administrativo: reflexiones contemporáneas. Bogotá: Universidad del Rosario, p. 523-558.
- Weber, Max (1964). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, Max (1967). *El político y el científico*. Madrid: Alianza.
- Weinstock, Daniel (1999). "La problématique multiculturaliste" en Renaut, Alain (director). Les philosophies politiques contemporaines. París: Calman-Lévy, p. 427-461.
- Welp, Yanine (2010). "El referendo en América Latina: diseños institucionales y equilibrios de poder" en Nueva Sociedad, 228, p. 26-42.
- Welp, Yanine; Serdült, Uwe (2008). *Armas de doble filo: la participación ciudadana en la encrucijada*. Buenos Aires: Prometeo.
- Welp, Yanine; Serdült, Uwe (2014). "Cuando el remedio es peor que la enfermedad: análisis de la revocatoria del mandato en los municipios de los países andinos" en Lissidini, Alicia; Welp, Yanina; Zovatto, Daniel (compiladores). Democracias en movimiento: mecanismos de democracia directa y participación en América Latina. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre democracia directa, IDEA, p. 107-130.
- Wills, María Emma (2002). "Los cinco viajes de los feminismos en Colombia (1980-1990): avances y estancamientos" en Panifichi, Aldo. Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina. México: Fondo de Cultura Económica, Universidad Católica del Perú, p. 411-448.
- Wills, María Emma (2005). "Cincuenta años del sufragio femenino en Colombia: 1954, por la conquista del voto, 2004, por la ampliación de la ciudadanía a las mujeres" en Análisis político, 53, p. 39-57.

- Wills-Otero, Laura (2009). "*Electoral system in Latin America: explaining the adoption of proportional representation systems during the Twentieth century*" en *Latin American Politics and Society*, 51, (3), p. 33-58.
- Wills-Otero, Laura (2017). *Voto preferente en Colombia y acuerdo de participación política*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, MOE, Universidad de los Andes.
- Wills-Otero, Laura; Pérez Liñán, Aníbal (2005). "*La evolución de los sistemas electorales en América*" en *Colección*, 16, p. 47-82.
- Woldenberg, José (2002). *La construcción de la democracia*. México: Plaza y Janes.
- Woldenberg, José (2003). "*La transición democrática mexicana: seis tesis*" en Suárez-Iñiguez, Enrique (coordinador). *Enfoques sobre la democracia*. México: Porrúa-UNAM, p. 47-64.
- Woldenberg, José (2005). "*Jueces y política*" en *Justicia electoral*, 20, p. 73-77.
- Woldenberg, José (2006). "*La próxima reforma electoral*" en Gimarte-Welsh, Adrián. *Rumbo a los Pinos en 2006*. México: Porrúa, Universidad Autónoma Metropolitana, p. 279-291.
- Woldenberg, José (2012). *Historia mínima de la transición democrática en México*. México: Colegio de México.
- Zakaria, Fareed (1997). "*The Rise of Illiberal Democracy*" en *Foreign Affairs*, 76, (6), p. 22-43.
- Zamora, María Eugenia (2009). "*Derechos políticos de la mujer en Costa Rica 1986-2006*", en Bareiro, Line; Torres, Isabel (editoras). *Igualdad para una democracia incluyente*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, p. 397-447.
- Zamora, María Eugenia (2013). "*Una década de la Tarjeta Identidad de Menores*" en *Revista de derecho electoral*, 16, p. 67-90.
- Zamora, María Eugenia (2016). "*De 1813 a 2016: 202 años de elecciones municipales*" en *Revista de derecho electoral*, 21, p. 36-71.

- Zeballos, (2015). "*La extensión del sufragio en el Uruguay de 1915: una coyuntura pactada*" en Revista uruguaya de ciencias políticas, 24, (1), p. 133-151.
- Zegada, María Teresa (2006). "*Los resultados del referéndum sobre las autonomías departamentales*" en Opiniones y Análisis, 80, p. 71-110.
- Zelaya, Rosa Marina (2006) "*El derecho comparado sobre el contencioso y la jurisprudencia electorales en Nicaragua*" en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El contencioso y la jurisprudencia electorales en derecho comparado. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 361-392.
- Zepeda, (2018). "*Siete tesis explicativas sobre el aumento de la violencia en México*" en Política y gobierno, XXV, (1), p. 188-215.
- Zovatto, Daniel (2003). "*Participación electoral en América Latina, tendencias y perspectivas (1978-2002)*" en Elecciones, 2, p. 23-50.
- Zovatto, Daniel (2008). "*Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007*", en: Lissidini, Alicia; Welp, Yanin; Zovatto, Daniel (coordinadores). Democracia directa en Latinoamérica. Buenos Aires: Prometeo, p. 253-295.
- Zovatto, Daniel (coordinador, 2008). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: IDEA, UNAM.
- Zovatto, Daniel (2014). *El estado de la democracia en América Latina*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Zovatto, Daniel (2014). "*Las instituciones de la democracia directa*" en Lissidini, Alicia; Welp, Yanina; Zovatto, Daniel (compiladores). Democracias en movimiento: mecanismos de democracia directa y participación en América Latina. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre democracia directa, IDEA, p. 13-70.

- Zovatto, Daniel (2018). *Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016)*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tirant lo Blanch.
- Zovatto, Daniel; Aguilar, Ileana (2013). "Algunas consideraciones sobre el uso del voto preferencial y sus efectos en los sistemas democráticos" en *Revista de derecho electoral*, 15, p. 210-225.
- Zovatto, Daniel; Orozco, Jesús (coordinadores, 2008). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. México: IDEA, UNAM.
- Zícari, Julián (2014). "Las elecciones legislativas de 2001: entre el voto bronca y el final del gobierno de la Alianza" en *Anuario digital*, p. 273-293.
- Zuazo, Moira (2009). *¿Cómo nació el MAS? (la ruralización de la política en Bolivia)*. La Paz: Friedrich Ebert Stiftung.
- Zucco, César (2013). "When Payouts Pay Off: Conditional Cash Transfer and Voting Behavior in Brazil 2002-10" en *American Journal of Political Science*, 57, (4), p. 810-822.
- Zuleta, María Cecilia (2017). "Ensanchar la nación: recepción y lecturas del artículo 27 constitucional y la cuestión petrolera en Sudamérica" en Andrews Catherine (coordinadora). *Un siglo de constitucionalismo en América Latina (1917-2017)*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Zúñiga, César (2018). "Costa Rica: el poder evangélico en una democracia estable" en Pérez Guadalupe, José Luis; Grundberger, Sebastián (editores). *Evangélicos y poder en América Latina*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung, Instituto de Estudios Social Cristianos, p. 247-282.



## Las instituciones editoras

### TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL

El Órgano Electoral Plurinacional (OEP) es uno de los cuatro órganos del poder público del Estado Plurinacional de Bolivia, con igual jerarquía constitucional a la de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El OEP goza de autonomía funcional e independencia respecto a otros órganos del Estado, con los cuales se relaciona, coopera y coordina sobre la base de la independencia y la separación de poderes para el adecuado ejercicio de sus competencias y atribuciones. (Arts. 2 y 4, Ley N° 018 del Órgano Electoral Plurinacional).

Las competencias del OEP son administrar el régimen democrático, el registro cívico y la justicia electoral; fiscalizar a organizaciones políticas y organizar, administrar y ejecutar los procesos electorales. La integridad de la estructura del Órgano Electoral Plurinacional es la base para asegurar el cumplimiento de su función electoral de manera exclusiva en todo el territorio nacional y en los asientos electorales ubicados en el exterior. La función esencial del OEP es garantizar el ejercicio de la Democracia Intercultural del Estado Plurinacional de Bolivia, que se basa en la complementariedad de las democracias directa y participativa, representativa y comunitaria. (Arts. 1 y 5, Ley N° 018).

El OEP está compuesto por el Tribunal Supremo Electoral; los Tribunales Electorales Departamentales; los Juzgados Electorales; los Jurados de las Mesas de Sufragio y los Notarios Electorales. (Art. 3, Ley N° 018).

El Tribunal Supremo Electoral (TSE) es el máximo nivel de autoridad del OEP (Art. 206 de la CPE) con sede en la ciudad de La Paz, y su Máxima Autoridad Ejecutiva es la Sala Plena, que adopta sus decisiones y resoluciones con la mayoría absoluta de vocales en ejercicio en sesiones públicas, excepto las declaradas en reserva de acuerdo a Reglamento Interno. Sus decisiones son de cumplimien-

to obligatorio, inapelables e irrevisables, excepto en los asuntos que correspondan al ámbito de la jurisdicción y competencia del Tribunal Constitucional Plurinacional. (Arts. 11 y 17, Ley N° 018).

El TSE está compuesto por siete vocales, de los cuales al menos dos son de origen indígena originario campesino, y al menos tres, mujeres, quienes desempeñan sus funciones por un período de seis años. (Art. 12, Ley N° 018).

El TSE brinda asistencia a la ciudadanía a través del Servicio de Registro Cívico (SERECI), el Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) y la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF).

## **IDEA INTERNACIONAL**

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental que apoya la democracia en todo el mundo como aspiración universal del ser humano y factor dinamizador del desarrollo sostenible. Así, en IDEA Internacional impulsamos la creación, el fortalecimiento y la protección de instituciones y procesos políticos democráticos en todos los niveles. Nuestro ideal es “un mundo donde instituciones, procesos y actores democráticos son (sean) inclusivos, rindan cuentas y generen (creen) desarrollo sostenible para todas las personas”.

### **Qué hacemos**

Nuestra labor se centra en tres principales esferas de acción: los procesos electorales, los procesos de construcción constitucional, y la participación y la representación política. Los temas relativos al género, la inclusión, la sensibilidad ante los conflictos y el desarrollo sostenible forman parte de todos nuestros ámbitos de trabajo. IDEA Internacional elabora análisis de las tendencias democráticas mundiales y regionales; produce conocimientos comparados acerca de las buenas prácticas democráticas internacionales; brinda

asistencia técnica y promueve el desarrollo de capacidades sobre reformas democráticas a los actores que toman parte en los procesos democráticos, y genera diálogos en torno a cuestiones pertinentes para el debate público sobre la democracia y su construcción.

### **Dónde trabajamos**

IDEA Internacional tiene su sede en Estocolmo, Suecia, y cuenta con oficinas regionales y nacionales en África, América Latina y el Caribe, Asia y el Pacífico, y Europa. Además, es Observador Permanente ante las Naciones Unidas