

Democracia & Elecciones

**UN BALANCE
DE LAS
ELECCIONES
EN 2015**



EDGAR ARIAS – FABIOLA NAVARRO
ARTURO ESPINOSA – YURÍ BELTRÁN – ALEJANDRO PORTE PETIT
GERARDO DE ICAZA – FERNANDO DOMÍNGUEZ
MARÍA GHERSI – EUGENIO MARTÍNEZ

UNA REVISTA DE



STRATEGIA
ELECTORAL

OCTUBRE 2015, NÚMERO 3

EDITORIAL

En América Latina tenemos una fascinación por las elecciones, todos los años el calendario electoral se encuentra bastante cargado. 2015 no ha sido la excepción, a lo largo del año han tenido elecciones presidenciales, legislativas o locales diecisiete países, entre ellos El Salvador, Guatemala y México, en las próximas semanas y meses todavía tendrán importantes comicios Argentina y Venezuela.

La democracia en la región aún se encuentra en etapa de consolidación, algunos países muestran importantes avances en sus procesos electorales, en otros existe un claro retroceso. Es común que en las elecciones destaquen la intervención del gobierno a fin de influir en los resultados, acusaciones de fraude o actos de violencia, por mencionar algunas de las situaciones comunes.

En congruencia con nuestra propuesta editorial, en el tercer número de Democracia & Elecciones buscamos generar reflexión y análisis, desde diferentes puntos de vista, de lo que hasta ahora ha sido un 2015 con importantes procesos electorales en la región, nuestros destacados autores hacen un balance de lo que ha dejado el proceso electoral en México y lo que vendrá en las elecciones de Argentina y Venezuela. Deseamos que el número 3 de nuestra revista propicie elementos mínimos para un auténtico debate sobre la democracia en cada uno de estos países, y en general en América Latina.

Con esta edición de Democracia & Elecciones presentamos el nuevo formato de la revista, el cual recoge comentarios y sugerencias que nuestros amables lectores nos han hecho en los números pasados, a fin de facilitar la interacción con cada uno de los textos. El nuevo formato de la revista forma parte de la transformación que estamos haciendo en *Strategia Electoral*, la cual comenzó con la renovación de nuestro logotipo, y en próximas semanas continuará con el nuevo sitio web que presentaremos, todo con el objetivo de generar un análisis y debate profundo y atractivo para cada uno de ustedes.

Arturo Espinosa Silis

CONTENIDO

Elecciones en tierra de caciques	3
Entre la libertad y la justicia	7
Cooperación en tiempo de reformas	11
Desafíos electorales para América Latina	15
Delitos electorales: Balance del proceso electoral de 2014–2015	18
Elecciones primarias y su influencia en el comportamiento electoral: El caso argentino	21
Venezuela: El país de las mayorías manufacturadas	27
¿Elecciones soberanas? Venezuela a punto de colapsar	34

Elecciones en tierra de caciques

Edgar H. Arias Alba¹

*En ese tercer mundo de la democracia mexicana que es Chiapas... ¿Serán o no serán el clientelismo y los caciques, el ausentismo y el rechazo a las urnas, el voto gregario o comprado, la intimidación y el fraude aceptado como fatalidad, fenómenos irreversibles?
Guy Hermet²*

Del conjunto de lecciones que dejó el pasado proceso electoral federal, como un primer ejercicio de implementación de la reforma que creó el sistema electoral nacional, sin duda destaca la experiencia del estado de Chiapas, en donde se enfrentaron condiciones inéditas en su historia política que significaron una dura prueba tanto para el Instituto Nacional Electoral (INE) como para la ciudadanía chiapaneca. Por la naturaleza breve de este artículo refiero sólo tres que me parece dan la mejor cuenta de la complejidad y tamaño de ese reto:

1. Las malas noticias para las elecciones de la entidad empezaron pronto. El Congreso estatal decidió –a contrapelo de las disposiciones constitucionales– separar la fecha de la elección local (diputados y ayuntamientos), anomalía tolerada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 35/2014 que si bien declara la inconstitucionalidad de esa y otras disposiciones, de manera inaudita establece que estaría vigente por este único proceso electoral local³. Con ello, a diferencia de lo que ocurrió en el resto del país, Chiapas celebró elecciones federales y locales con procesos parcialmente simultáneos y con dos jornadas comiciales: 7 de junio elecciones federales y 19 de julio elecciones locales; de esa forma no sólo se echó por la borda cualquier posibilidad de generar ahorros en el

gasto electoral –uno de los principales propósitos de la reforma– sino que se abrió una puerta más ancha para los consabidos excesos tanto de partidos como de autoridades electorales⁴.

Las implicaciones logísticas de esta (mala) decisión fueron diversas en su naturaleza y grado de dificultad. Por un lado, hubo un conjunto de actividades que el INE a través de sus Juntas Ejecutivas local y distritales, pudo ejecutar garantizando su pertinencia tanto para la elección federal como para la local (ubicación de casillas por ejemplo); pero hubo otro conjunto de actividades que implicaron un doble trabajo incluso en un contexto de mayor dificultad como lo fue una segunda integración y capacitación de los ciudadanos insculados para las mesas directivas de casilla en un reducidísimo plazo de 5 semanas entre ambas jornadas electorales. En el medio encontramos otro grupo de actividades en donde se requirió ajustar lineamientos emitidos por el Consejo General del INE (Observadores Electorales) y/o adaptarse a la disparidad de plazos legales para ciertas etapas del proceso (precampañas y campañas con el consecuente impacto en las labores de fiscalización de los gastos o en la operación del esquema de distribución de pautas a concesionarios y permisionarios y el correspondiente monitoreo de señales de radio y tv).

2. Chiapas es una de las entidades con mayor rezago y menor grado de democraticidad. Para nadie es un secreto que el estado sureño de Chiapas es una de las entidades con mayores rezagos de todo tipo en el país. De esa situación no escapa el ámbito político caracterizado por un bajo grado de democraticidad⁵ en comparación con otros estados y el país en su conjunto. Si además consideramos un contexto social mayoritariamente precario en términos de posibilidades de acceso al desarrollo⁶ y una debilidad institucional crónica para hacer funcional la rendición de cuentas en el servicio público⁷, no debe sorprender que en Chiapas el cultivo de clientelas electorales y el culto a la personalidad del líder en turno, ambas con cargo al erario público, sean la práctica cotidiana de una clase política que vive en el cortoplacismo del ciclo electoral. En este sentido, el desafío planteado a la autoridad electoral por parte de funcionarios públicos, partidos políticos, precandidatos y candidatos, en su afán de tomar ventaja indebida a favor de sus intereses en la elección, fue enfrentado con muy poco éxito –hay que reconocerlo– con las pocas herramientas que la reforma dejó al INE en el ámbito de sus Juntas y Consejos (Procedimiento Especial Sancionador relacionado con propaganda impresa), con el agravante de que la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no encontró mayores sanciones que la amonestación pública a la multiplicidad de infractores de las normas electores llamados a cuentas por el INE⁸.

Las prácticas antidemocráticas de partidos y candidatos desleales a las reglas del juego, constituyeron la principal estrategia de campaña en el estado. El intercambio de dádivas por la promesa del voto, la retención de credenciales para votar a cambio de dinero, la amenaza de suspender los apoyos gubernamentales a colonias y comunidades enteras de no votar por un partido, el acarreo de votantes el día de la jornada electoral, el pase de lista en las inmediaciones de las casillas de beneficiarios de programas sociales, entre otras, fueron el pan de cada día. Sin desconocer la responsabilidad de la autoridad administrativa electoral para garantizar elecciones libres y auténticas, no hay que olvidar que dichos ilícitos también constituyen delitos electorales que debieran ser perseguidos por las fiscalías especializadas tanto federal como local, y dado que en esta elección tales prácticas alcanzaron niveles solo vistos hace tres décadas y que erróneamente se creían en descenso, resulta fundamental repensar el diseño legal e institucional que permita combatir ese

flagelo con eficacia, para así recuperar la vigencia del consenso democrático implícito en el sistema electoral⁹.

Llama la atención que a pesar de este contexto, si los propios Consejos Distritales del INE en Chiapas no hubieran tomado la iniciativa para supervisar el cumplimiento de las reglas de fijación de propaganda electoral en el periodo de campañas, así como el cumplimiento a las restricciones de propaganda gubernamental durante el proceso electoral, y consecuentemente iniciar los procedimientos sancionadores cuando se encontraron infracciones¹⁰, el escenario hubiera sido de una mayor inequidad e ilegalidad, ya que la promoción de denuncias de partidos y candidatos fue prácticamente nula.

Las prácticas antidemocráticas de partidos y candidatos desleales a las reglas del juego, constituyeron la principal estrategia de campaña en el estado.

3. Ingovernabilidad y fragilidad del Estado de derecho. El contexto de la elección federal acabó de ensombrecerse el lunes 1 de junio, justo cuando los Consejos Distritales iniciaban el periodo de entrega de paquetes electorales a las y los presidentes de casilla. La Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) se constituyó en plantón permanente en el centro de la ciudad de Tuxtla y sus líderes anunciaron entre otras medidas, el boicot a las elecciones. El martes 2 de junio vandalizaron las instalaciones del Consejo Local, el miércoles 3 destruyeron las oficinas de las Juntas Distritales 06 y 09 (con cabecera en Tuxtla) y quemaron vehículos oficiales, el jueves 4 saquearon y quemaron las oficinas estatales de los partidos políticos, el viernes 4 arremetieron contra las oficinas de la Junta Distrital 03 con cabecera en Ocosingo y destruyeron un Módulo de expedición de credenciales para votar. Todo esto sin que ninguna autoridad o fuerza de seguridad pública del estado actuara para impedirlo¹¹. A pesar de ello, la CNTE no logró destruir ni un sólo paquete electoral de las Juntas atacadas, gracias a la oportuna y valiente actuación del personal del INE.

Desde el día jueves 4 de julio las oficinas del INE en el estado tuvieron que ser desalojadas parcial

o totalmente, y se activó un plan de contingencia que incluía la disposición de sedes alternas para las sesiones de los Consejos y la operación de las Juntas Distritales. En este punto el Consejo Local incluso valoró el escenario de la suspensión de la elección por falta de condiciones en tres de los doce distritos, lo cual por fortuna no ocurrió.

Contra todo pronóstico el trabajo logístico continuó su marcha. Cada uno de los 5,967 paquetes electorales correspondientes al mismo número de casillas fue entregado a su respectivo presidente(a) aún en las zonas más remotas del estado¹²; se concluyó la capacitación y entrega de nombramientos de los casi 42 mil ciudadanos designados funcionarios de casilla; se cambiaron de domicilio más de 600 casillas originalmente aprobadas en escuelas públicas ante la amenaza de la CNTE; se contrataron carpas, mobiliario, baños portátiles, etc., para garantizar la instalación de las casillas incluso en la vía pública. Finalmente entre la tarde del viernes 5 y la noche del sábado 6 de julio, la Policía Federal terminó el desplazamiento de cientos de efectivos de las Fuerzas Federales y de la Gendarmería Nacional que dieron la seguridad necesaria a las instalaciones de las Juntas Local y Distritales del INE para poder realizar las actividades de la Jornada Electoral y posteriores¹³.

La Jornada Electoral se desarrolló en un ambiente general de tensa calma, salvo en un puñado de municipios donde la CNTE y grupos afines, desataron la violencia quemando o robando casillas y agrediendo a la ciudadanía¹⁴. En total robaron o quemaron 69 casillas electorales y generaron una tasa de participación históricamente baja en la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez (solo 29.9%, cuando el promedio estatal fue de 46.2%)¹⁵. El lunes 8 de julio la CNTE disminuyó significativamente su plantón y para el día siguiente ya habían desmovilizado a sus contingentes, con lo cual el resto de las actividades de los órganos electorales pudieron desarrollarse con normalidad.

A partir de lo ocurrido resulta claro que el INE tendrá que convenir el apoyo de las fuerzas federales de seguridad pública, idealmente la nueva Gendarmería Nacional, para garantizar la continuidad de sus operaciones, en estados como Chiapas, para futuros procesos electorales. Si a la manifiesta incapacidad del gobierno local de proporcionar seguridad se añade la circunstancia de que el Ejército Nacional no participa en la custodia de la documentación electoral en este estado¹⁶, como si lo hace en el resto del país, pareciera que la Gendarmería está llamada a cumplir este propó-

sito, ya que además de su actuación profesional, tiene entre sus fines contribuir a asegurar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos cuando éstos se ven amenazados por el fenómeno de la inseguridad.

Para quienes trabajamos en la delegación del INE en Chiapas, el Proceso Electoral Federal 2014-2015 se significa por haber constituido una auténtica prueba de fuego que pese a todos los obstáculos del contexto, fue superada con el apoyo y participación de miles de ciudadanos. Un balance equilibrado de lo ocurrido puede arrojar un primer e insoslayable saldo positivo, en términos de su contribución a la paz de la plaza pública. Es una base elemental, pero a partir de ahí la sociedad chiapaneca podrá seguir construyendo la democracia sustantiva que anhelamos para todo nuestro país.



- ¹ Vocal Ejecutivo de la Junta Local del Instituto Nacional Electoral en Chiapas.
- ² Prefacio a Sonnleitner, Willibald. Elecciones chiapanecas: del régimen posrevolucionario al desorden democrático. El Colegio de México, 2012, México.
- ³ <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=168595>
- ⁴ Esta maniobra del Congreso estatal le costó al pueblo de Chiapas el presupuesto electoral más alto de la historia. Del presupuesto solicitado por el IEPC de más de 933 millones de pesos, el Congreso le autorizó 445 millones a lo cual deberán sumarse el conjunto de ampliaciones que el gobierno estatal le fue dosificando para la organización del proceso electoral, y que se estima en 180 millones adicionales. Información consultada en: <http://www.iepc-chiapas.org.mx/transparencia/transparencia/252-x-cuenta-publica>
- ⁵ Cfr. Córdova, Lorenzo. La democracia ideal en el pensamiento de Norberto Bobbio y las democracias reales en América Latina. Disponible en línea en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2198/6.pdf>
http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx
- ⁷ Cfr. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, disponible en <http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf>
- ⁸ Cabe abundar en este apunte que en el caso de funcionarios públicos, ni siquiera pueden ser sancionados directamente por la autoridad electoral, ya que la ley es explícita al señalar que de acreditarse la responsabilidad, deberá darse vista al superior jerárquico del infractor para que éste imponga la sanción que corresponda de acuerdo a la normatividad aplicable al caso. De esta manera, los funcionarios del gobierno estatal que fueron imputados por el INE en sus procedimientos oficiosos y encontrados responsables de infracciones a las leyes electorales por la Sala Especializada del TEPJF, podrán seguir tan campantes ya que difícilmente serán sancionados.
- ⁹ Evaluación de las elecciones 2015 y reforma electoral: diagnósticos y propuestas. Presentación del Dr. Santiago Nieto, titular de FEPADE, consultable en http://fepade.gob.mx/documentos/eval_proceso_ele_2015.pdf
- ¹⁰ En efecto, previo al inicio de las campañas de la elección federal, los 12 Consejos distritales del estado a propuesta del Consejo Local, aprobaron sendos Acuerdos para realizar recorridos de verificación en campo para constatar el cumplimiento de las normas electorales relacionadas con la fijación de propaganda impresa de partidos y candidatos, así como de propaganda gubernamental. De estos recorridos se desprendieron 25 Procedimientos Especiales Sancionadores, 24 de los cuales concluyeron en la imposición de sanciones por parte del TEPJF.
- ¹¹ El total de los daños ocasionados por la CNTE en contra del patrimonio del INE en Chiapas asciende a más de 3 millones de pesos, entre daños a instalaciones, destrucción y robo de equipo de cómputo, vehículos y equipo de oficina.
- ¹² De las 5,967 casillas aprobadas, 1,351 (23%) son casillas extraordinarias derivadas de la compleja geografía del estado y de la dispersión poblacional. El propósito de este tipo de casillas es garantizar condiciones equitativas para el ejercicio del voto a ciudadanos de áreas marginadas y alejadas de las localidades más pobladas.
- ¹³ Ver material audiovisual disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=MNI-VGvO2xD8>
- ¹⁴ Los municipios con más incidentes de robo y quema de casillas fueron: Venustiano Carranza (22); Ocosingo (20); Huehuetán (11); y Tuxtla Gutiérrez (8).
- ¹⁵ Lo cual no es de extrañarse tras una semana de anarquía, vandalismo, cierre de avenidas, toma de canales de tv y estaciones de radio llamando a no votar, agresiones a automovilistas, comercios, etc.
- ¹⁶ Esta situación se da en virtud de las disposiciones contenidas en la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, publicada el 11 de marzo de 1995 y aún vigente, por lo que en esta entidad federativa las actividades de seguridad se coordinan con las instituciones del propio gobierno estatal encargadas de la seguridad pública.

Entre la Libertad

y la Justicia

El Procedimiento Especial Sancionador, una herramienta necesaria de la gobernanza electoral 5 Por Fabiola Navarro

I. La democracia, como régimen de convivencia social fundado en la libertad, el respeto a la ley, la tolerancia y la participación ciudadana, se ha extendido a diversas latitudes y se ha consolidado como un sistema potenciador de la dignidad de las personas, se lee en el Prólogo del libro Justicia electoral: El manual de IDEA internacional (2013)

Una exigencia básica de toda democracia es la celebración de elecciones “libres y justas”. La gestión de los procesos y los instrumentos de esa gestión deben, por tanto, definirse ajustarse al menos a esas dos exigencias: libertad y justicia.

Los procesos especiales de sanción –como genéricamente se designa a un conjunto de procedimientos distintos entre sí– son un instrumento de la gobernanza electoral y más específicamente de la justicia electoral creado para depurar el proceso electoral de conductas corruptoras de las condiciones de equidad que trascienden a la democracia.

En los tres últimos procesos electorales federales se han tramitado 3,813 procedimientos de éste tipo. Durante el pasado proceso federal electoral 2014–2015 por el que se renovó la composición de la Cámara de Diputados, se tramitaron 1424 procedimientos especiales sancionadores¹. De ellos el 34 por ciento (486 procedimientos) se tramitó a nivel central. En esta instancia se ventila lo relacionado con denuncias por difusión de publicidad electoral en la radio y televisión.

De las 486 quejas tramitadas a nivel central al 17 de junio de 2015 aún se encontraban en sustanciación de la autoridad administrativa 86 quejas.²

Esto es, después de la jornada electoral había expedientes sin concluir. El dato interesa si se considera que la finalidad primordial del PES es “resolver durante las contiendas electorales los conflictos que atenten contra las reglas de la competencia”.

Analizar si el procedimiento cumple o no con los propósitos para los que fue creado importa para un análisis más amplio del funcionamiento del sistema electoral en su conjunto, confianza en los organismos electorales, y calidad de la democracia. El propósito o la finalidad primordial de estos procedimientos no es la imposición de sanciones, y ello no niega que para cumplir un segundo propósito (la no repetición de la conducta expulsada) sea importante imponer sanciones.

Para indagar sobre dicho propósito considero útil hacer una analogía con la materia penal en donde encontramos que –teóricamente– el castigo corporal –la privación de la libertad de una persona– no es lo relevante para el derecho penal o para el poder punitivo estatal. El sistema penitenciario en nuestro país, dice la Constitución en su artículo 18, está basado en el respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir. Y de nuevo, para lograrlo, el castigo de privación de libertad es necesario para a cumplir la finalidad consistente en la reinserción de la persona a la sociedad.

En materia electoral, lo relevante del procedimiento especial está en su eficacia como herramienta para expulsar dentro del proceso aquellas conductas que puedan alterar las condiciones deseables de la competencia. **Para cumplir ese propósito (depurador), los magistrados que idearon el procedimiento (en el año 2006) establecieron que debía ser empleado durante los procesos electorales y tramitarse en un plazo muy breve.** Hoy, ocho años después de su incorporación legal a la vida electoral, la evidencia empírica demuestra al menos tres cosas:

1. Que no solo se emplea durante los procesos electorales, y
2. Su tramitación no es breve, y
3. Pese a la falta de sanciones, un importante número de procedimientos se tramita por conductas de servidores públicos.

II. La Constitución establece que el Instituto Nacional Electoral, investigará las infracciones a lo dispuesto en la base III del artículo 41 (sobre todo publicidad en radio y televisión), mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley. Por su parte, la ley establece que los procedimientos especiales se tramitarán durante los procesos electorales.

El Reglamento de Quejas que complementa las disposiciones legales, establece desde el año 2008, que el procedimiento especial se tramitará durante **todo tiempo** cuando las conductas denunciadas sucedan en radio o televisión. Esta disposición reglamentaria tiene origen y apoyo en la Jurisprudencia No. 10/2008 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que señala, en la parte que interesa en el presente trabajo, que dicho procedimiento puede ser instaurado durante el desarrollo o fuera de un proceso electoral.

La pertinencia de esta disposición, ocho años después, debe formar parte de las evaluaciones que del procedimiento especial se hagan. Ante la ausencia de normas legislativas se crean normas jurisprudenciales y eso es compatible con

un estado de Derecho. El papel de los jueces ante la inconstitucionalidad por omisión y el nuevo rol que adquieren como activistas de derechos humanos ayuda por su puesto a equilibrar el derecho. Sin embargo frente a una disposición legal de tipo procedimental me parece que los jueces no deben sustituir al legislativo.

Al revisar el número de procedimientos que en cada proceso electoral se tramitan y contrastarlo con el número de procedimientos ordinarios surge la pregunta ¿qué tiene de especial? Si consideramos además que se tramita en todo tiempo y no solo durante los procesos electorales se insiste ¿qué tiene de especial?.

La información disponible y el análisis que la dinámica de la tramitación de procedimientos fue tomando, justifican la revisión de la eficacia del procedimiento en un contexto más extenso. Más libertad puede favorecer la participación y la calidad del debate político y electoral. Conviene revisar ¿qué conductas justifican la intervención del aparato estatal y la restricción de libertades políticas?

Proceso electoral	P. Ordinarios	P. Especiales	P. E. Distrital
2008-2009	239	375	664
2011-2012	213	442	908
2014-2015	131	486	938

III. Los seis días que el legislador dispuso para la tramitación del procedimiento fueron y son un buen anhelo . Durante el proceso electoral 2011-2012, el número promedio de días que la autoridad administrativa empleó en la resolución de cada procedimiento especial fue de cuarenta y cinco días.

Un problema asociado es que plazo de seis días no consideró el tiempo que a su vez el Tribunal Electoral requiere para resolver las inconformidades. Al Tribunal Electoral no se le estableció un plazo especial y abreviado para emitir sus sentencias. De manera que en muchos casos la resolución definitiva de los conflictos (IFE o INE + TE) llevó meses de tramitación por las revocaciones que se ordenaron. La experiencia sugiere que es conveniente considerar que la expedites requiere tomar en cuenta el plazo que el área jurisdiccional toma para resolver en definitiva los asuntos que se someten a su consideración.

IV. Frente a este panorama, hoy contamos con información para reflexionar sobre la evidencia que da la experiencia acumulada durante 8 años. Una cosa es evidente y se confirmó durante el pasado proceso electoral: el procedimiento no es especial y no es brevísimo.

En cuanto a la materia de las quejas, conviene revisar si todas las conductas que activan la tramitación del procedimiento especial se justifican con un procedimiento con las características de éste. Creo que debe adelgazarse el catálogo. Más libertades y certezas respecto de lo que en las contiendas electorales se puede y no hacer desde la perspectiva de la experiencia con que hoy contamos y de la democracia que deseamos.

En cuanto a su uso, considero que la tramitación debe constreñirse a los procesos electorales; menos conductas y más oportunidad. En cuanto a la autoridad o autoridades que deben tramitarlo también debe revisarse la conveniencia de mantener el esquema que resultó de la reforma publicada en

Una cosa es evidente y se confirmó durante el pasado proceso electoral: el procedimiento no es especial y no es brevísimo.

febrero de 2014, esto es, dos autoridades.

El esquema mixto me parece el menos afortunado de las opciones posibles. La práctica sugiere que debe ser una sola autoridad la que se ocupe de su tramitación. La administrativa o la judicial, pero una, que de unidad, coherencia y celeridad a cada eslabón del procedimiento.

Parece haber pocas probabilidades para que antes del proceso del año 2018 tengamos una amplia reforma, por ello, las propuestas mínimas que para enfrentar el próximo proceso estimo viables son: que sea una sola autoridad la que lo tramite en su totalidad, que la tramitación de los procedimientos sea solo “durante los procesos electorales”, y se establezcan plazos legales o reglamentarios para resolver las impugnaciones a cargo de la autoridad jurisdiccional.

El exceso de formalismos procura legalidad pero no necesariamente justicia. Menos conductas, menos formalismos y mayor oportunidad; en suma, un sistema de justicia electoral más ordenado y selectivo. En la medida que se especialice el desahogo de conflictos y se simplifique el proceso de toma de decisiones en esta área posiblemente aumente la confianza en los organismos electorales. Entender que la confianza en los organismos electorales impacta en la calidad de la democracia puede ayudar a ver con nuevos ojos la importancia que la eficacia y precisión de los procedimientos especiales tienen o pueden tener en la gestión electoral.

En el contexto de nuestro país y de la gobernanza electoral, los procedimientos especiales debe ayudar a gestionar las elecciones y a resolver los conflictos dentro de la contienda. El análisis de los procedimientos sancionadores debe ir más allá de los procedimientos en si mismos. El éxito del procedimiento también depende de la actitud de todos los actores y autoridades.

¹ La información se obtuvo de los informes del Instituto Nacional Electoral y tiene corte al 17 de junio de 2015.

² Por tanto no considera los casos aún no resueltos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

³ Durante el proceso electoral 2011–2012, los días promedio que llevó la tramitación de cada procedimiento fue: 45 (a nivel central).

Cooperación en tiempo de reformas

Por Yuri Beltrán¹ (@yuribeltranm)

I. Introducción

Este documento tiene por objetivo revisar los esquemas de cooperación que se dieron en el proceso electoral pasado entre el Instituto Nacional Electoral y los Institutos Locales. Se parte de la hipótesis de que la cooperación entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales superó su pretensión original establecida en la reforma de 2014. Ello puede traducirse en mayores niveles de eficiencia.

Los Organismos Públicos Locales Electorales son autónomos constitucional y legalmente². No sólo porque la Constitución y la Ley lo establecen, sino también porque ello es menester para fortalecer la confianza en el sufragio universal como fuente de legitimidad de la representación popular. La independencia de los organismos electorales es una condición necesaria para dotar de credibilidad y confianza a todas las bases del ciclo electoral³.

Lo acontecido en este proceso 2014–2015 fue producto de la independencia que generó la imbricación de procesos y la cooperación con el INE. Sin proponérselo, la reforma electoral consiguió mayores niveles de cooperación entre instituciones, obligando al Instituto Nacional y a los locales a ponerse de acuerdo en una larga serie de elementos. El mecanismo que permitió la cooperación fue la firma de Convenios de colaboración donde se acordaron muchos más aspectos que el mínimo al que obligaba la ley.

Esta vinculación entre el INE y los Institutos Locales Electorales permitió solventar vacíos legales o inconsistencias normativas. Es decir, pavimentó el camino para resolver problemas que antes hubieran sido más complicados de atender. En ese sentido, los Convenios fueron la ruta de navegación de más de 200 actividades a desarrollar durante el

proceso electoral, dando como resultado un desempeño electoral satisfactorio.

II. La nueva legislación electoral: el Instituto Nacional Electoral y los Institutos Locales Electorales

El rasgo distintivo de la reforma 2014 fue que dotó a la autoridad nacional de competencias respecto de las elecciones locales. En un caso extremo, como lo señala la base V del artículo 41 constitucional, el INE puede asumir directamente la realización de actividades que le son propias a los institutos locales. Sin embargo, la reforma también generó competencias compartidas, a veces con tramos de responsabilidad claramente diferenciados y en otras ocasiones con segmentos que deben compartirse o separarse por la vía de los Convenios de colaboración.

Con la reforma de 2014 los legisladores abrieron la puerta para una mayor comunicación entre instituciones electorales, en específico entre el INE y los Institutos Locales. En los Convenios respectivos de cada Instituto se establecieron las principales acciones que ambos órganos (nacional y local) realizaron de forma coordinada en el proceso electoral; enfatizando los plazos y la distribución de los costos y actividades con el INE. El reto

de la cooperación fue tan profundo que para las elecciones de este año, 13 institutos electorales locales crearon Comisiones de Vinculación entre sus consejeros y, ocho crearon unidades técnicas en la materia⁴. Esto significó que en muchos de ellos (siete entidades) se creó tanto una Comisión como una Unidad Técnica⁵.

Dichas instancias fueron el puente común para el diálogo, la cooperación y coordinación institucional. Esta obligación signada en la norma, dio pie a distintos niveles de colaboración. En esa medida se pudieron realizar diversas atribuciones de manera compartida, delegar dichas atribuciones o, asumirlas como propias. A manera de ejemplo, en el IEDF se logró una amplia coordinación con el INE, permitiendo acuerdos como el intercambio de paquetes en caso de entregas equivocadas, o la inclusión de materiales para la casilla única (el “sello X”, el clip “ Sujeta-boletas” o el cancel que permite que se apoye una persona con muletas). Así, las buenas prácticas locales también permearon a la elección nacional.

A partir de lo anterior y contrario a algunas interpretaciones, el espíritu de la reforma no fue la confrontación entre instituciones ni mucho menos la sumisión. La apuesta que hizo la reforma fue hacia la cooperación institucional. De ahí que en muchos casos la fórmula recurrente fue que la autoridad nacional estableciera lineamientos generales y la institución local los ejecutara⁶. De hecho, la cooperación que plantea la reforma no sólo va en el eje nacional-local, sino también en el eje administrativo-jurisdiccional, donde hay tramos de acción compartidos en lo que se refiere a los procedimientos sancionadores, reafirmando el espíritu de colaboración de la reforma de 2014.

III. La importancia de la regulación y de la cooperación institucional

Antes de pasar al balance de lo ocurrido en las elecciones de 2015, es necesario establecer algunas rutas analíticas sobre la importancia de la regulación entre instituciones y la relevancia de la cooperación como concepto teórico.

North (1990) señala que “las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico” (North, 1990: 13). Así, una característica fundamental es que reducen la incertidumbre, propiciando una

Así, la claridad en las reglas del juego es clave para la cooperación

estructura a la interacción cotidiana (North, 1990: 14).

Desde esta visión, los Convenios signados por las Instituciones Locales y el INE son precisamente la ruta de navegación que permite establecer certezas sobre el intercambio y la cooperación institucional. Brindan un nuevo esquema de derechos y obligaciones al cual tuvieron que adecuarse las instituciones electorales.

Así, la claridad en las reglas del juego es clave para la cooperación. De hecho, Axelrod (2000: 3), el principal teórico de la cooperación, establece que el problema básico es la tensión que se suscita entre los beneficios a corto y a largo plazo. En el corto plazo los actores pueden preferir actuar individualmente y de manera egoísta, pensando sólo en sus intereses y no en los del grupo, dejando de lado los beneficios mutuos que arrojaría colaborar en el largo plazo. El dilema del prisionero (Hardin, 1991) –fundamento de la teoría de la cooperación–, señala que dos actores en interacción se enfrentan a dos estrategias posibles: cooperar o no-cooperar, ya que cada actor puede elegir sus estrategias independientemente de lo que al otro le convenga.

Como lo presenta la teoría de la cooperación, el escenario más óptimo para las instituciones locales y la federal es la colaboración, pues ello, en el largo plazo, puede conducir a mejores resultados y a la continuación del acuerdo entre las partes. Bajo este marco teórico, es posible señalar que la cooperación es una situación muy probable cuando se piensa en el largo plazo y no en el interés egoísta ante una coyuntura. Sobre todo cuando se tiene incertidumbre sobre el futuro y, además, un contexto institucional que brinda los incentivos para la cooperación. En esa tesitura, es probable que la colaboración institucional y el equilibrio sean el derrotero de los resultados futuros⁷.tt

IV. Proceso electoral y propuestas para una eventual reforma electoral

Si bien los Convenios de colaboración institucional, producto de la reforma electoral, pavimentaron el camino de la cooperación institucional en cuestiones como la casilla única, la realización de

simulacros electorales y la capacitación electoral. Hay que apuntar algunos elementos que pudieran ser considerados en la eventualidad de una nueva reforma. Ante ello se propone:

1. Aprovechamiento de la infraestructura local. Los institutos locales podrían aprovecharse mejor para la selección de funcionarios de casilla y su capacitación, así como para la ubicación de las mesas. La norma podría trazar canales de comunicación interinstitucional. Si bien, la casilla única enfatizó la necesidad de coordinación entre autoridades electorales, su puesta en marcha requirió acordar un sinnúmero de temas en el que participaron ambas instituciones. Ante ello, la propuesta es que para mejorar su implementación, se debe agotar la infraestructura y conocimiento de los organismos locales en este terreno. Una norma general en ese sentido ayudaría a un desarrollo aún más efectivo de los comicios electorales.

2. Inclusión. El reto más urgente de la democracia mexicana es el de la inclusión. Junto a los desafíos que presenta la mayor accesibilidad a personas con discapacidad aparecen otros retos como el de la discriminación en casillas y la necesidad de fortalecer la participación en algunas regiones indígenas. En el extremo, todavía tenemos en la ley federal y en algunas leyes locales el absurdo artículo que prohíbe el acceso a las casillas “a personas privadas de sus facultades mentales⁸”. Ante ello, debe garantizarse un estándar mínimo de inclusión para ser implementado en toda la República y con ello buscar mecanismos legales que garanticen una generalización de la norma.

3. Fortalecimiento del voto migrante en las entidades federativas. A la fecha el voto migrante se ha instrumentado en dos elecciones federales y ocho ejercicios en cinco entidades federativas⁹, lo que ha permitido avanzar en la instrumentación de este derecho humano en las modalidades, postal y electrónica¹⁰. Este es un terreno fértil para la cooperación como el de la inclusión de migrantes. Una mayor incorporación de los institutos electorales locales en la ejecución de la elección para personas migrantes permitirá aprovechar la relación de algunos estados del país con la diáspora. En el caso del IEDF se han implementado mecanismos de votación electrónica que pueden ayudar a la mayor inclusión de los ciudadanos que no residen en el país. Mirar el trabajo que ha realizado el IEDF en esta materia puede ayudar a generar un estándar a implementarse en los estados, atendiendo a niveles óptimos de seguridad y confianza.

4. Independencia financiera. Este punto es uno de los más importantes a considerar en una futura reforma electoral¹¹. Para fortalecer la independencia de los institutos locales es pertinente que las constituciones estatales retomen aquel estándar internacional según el cual los ejecutivos locales no pueden afectar las solicitudes presupuestales de los organismos electorales autónomos. En todo caso esa determinación es atribución del Congreso Local. Pero aun así, podría fijarse un piso mínimo de disponibilidad presupuestal que garantice que los institutos locales podrán desarrollar las elecciones a las que están obligados, atendiendo a los mínimos exigibles que la propia reforma establece.

El reto más urgente de la democracia mexicana es el de la inclusión.

5. Fiscalización. El aprovechamiento de recursos de algunos institutos locales en esa materia desahogaría un poco al INE. Hay calendarios que deben armonizarse para simplificar la labor de la autoridad nacional y, para que el registro de candidatos no esté con plazos tan ajustados para algunas autoridades locales.

6. Educación cívica. Se propone el establecimiento del Sistema Nacional de Educación Cívica. Actualmente, existe una discrepancia de atribuciones, pues la Constitución establece que la Educación Cívica es materia de los Institutos Locales¹², sin embargo, la LEGIPE¹³ devuelve esa tarea al INE al señalar que son fines del Instituto llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática. Esta confusión debe ser saldada en una eventual reforma, estableciendo claridad y sinergia entre instituciones. Una propuesta sería, como en los casos anteriores, que el INE establezca los lineamientos y, los Institutos Locales los ejecuten según su contexto.

7. Servicio Nacional Electoral. La puesta en marcha de este servicio permitirá un mayor grado de profesionalización de quienes brindan un servicio electoral, aunque debe insertarse en la autonomía financiera de los institutos locales y en su responsabilidad de trazar la ruta estratégica de cada instituto en el mediano plazo.

En suma, la elección 2014–2015 ha expuesto con nitidez las bondades de la cooperación interinstitucional y los desafíos que se presentan cuando la norma no traza un camino favorable para que ésta ocurra. Por ello la importancia de que cualquier reforma tenga como luz la preservación de la cooperación, en el entendido de que ésta sólo es posible cuando existen organismos autónomos actuando en forma voluntaria para expandir la democracia.

Bibliografía ▼

-
- ¹ Consejero Electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal.
 - ² De hecho, la fracción IV del artículo 116 constitucional obliga a las constituciones y leyes estatales a garantizar que “Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones...”. En el mismo sentido el artículo 98 de la LEGIPE describe que los Organismos Públicos Locales “están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios. Gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones...”
 - ³ El Electoral Management Design de IDEA Internacional establece que el modelo de organismo electoral independiente, gestiona su presupuesto y no es controlado por el ministerio de gobierno; controla sus procesos y realiza evaluaciones de su propio desempeño. Todo organismo electoral independiente debe estar seguro de que puede garantizar la legitimidad y credibilidad de los procesos de los cuales es responsable, sobre principios fundamentales: Independencia, Imparcialidad, Integridad, Transparencia, Eficiencia, Profesionalismo y Mentalidad hacia el servicio.
 - ⁴ Comisiones de Vinculación: Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Estado de México, Michoacán, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Yucatán. Unidades Técnicas o equivalentes: Baja California Sur, Campeche, Distrito Federal, Estado de México, Michoacán, San Luis Potosí y Sonora.
 - ⁵ Baja California Sur, Campeche, Distrito Federal, Estado de México, Michoacán, San Luis Potosí y Sonora.
 - ⁶ Es el caso, por ejemplo, de los PREPs, la impresión de materiales electorales o los conteos rápidos.
 - ⁷ De hecho, Nash (1951), señala que el punto central se encuentra en la capacidad de los actores para pensar en sí mismos y, al mismo tiempo, en el beneficio grupal, que en este caso refiere a la vida democrática–institucional del país.
 - ⁸ LEGIPE artículo 280.
 - ⁹ 3 elecciones en el estado de Michoacán, 2 en Chiapas, 1 en Baja California Sur, 1 en Colima y 1 en el Distrito Federal.
 - ¹⁰ Asimismo, otros nueve estados en el país ya incluyeron el sufragio a distancia en su ley, aunque todavía no lo instrumentan.
 - ¹¹ Periódicos nacionales reportaban que a 20 días de iniciar los procesos electorales, en 14 de los 17 Institutos Locales Electorales con elecciones concurrentes, no se contaba con el dinero correspondiente para la instalación de las casillas para las elecciones federales y locales. El diario Milenio (viernes 15 de marzo de 2015) reportó que al comparar la solicitud de recursos por estados y lo aprobado por los congresos locales, se presentó un déficit promedio de 70 por ciento, donde los institutos electorales más afectadas fueron los de Baja California Sur, Chiapas, Guerrero y Morelos.
 - ¹² Artículo 41, Fracción 5, Apartado C.
 - ¹³ Artículo 30, Libro tercero, Título Primero, Capítulo 1, Apartado G.



Desafíos electorales para América Latina

Gerardo de Icaza¹ (@gerardodeicaza)

Las Misiones de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOEs/OEA), como ha dicho nuestro Secretario General Luis Almagro, constituyen un bien público para los países del hemisferio. A través de una mirada integral sobre los procesos electorales, nos permiten apoyar el fortalecimiento de las instituciones y procesos electorales de los Estados Miembros de la OEA. Sumado a esto, su despliegue territorial genera certidumbre en contextos complejos e inciertos.

Dado el elevado número de Misiones que la OEA despliega cada año, en promedio diez, podemos tener una visión comprensiva de la evolución de las democracias electorales, identificando experiencias exitosas y desafíos regionales. Durante los primeros nueve meses de 2015, la OEA desplegó ocho MOEs en el hemisferio, cuatro de ellas en América Latina (Bolivia, El Salvador, México y Guatemala). En lo que resta del año, tendremos Misiones en: Colombia, Guatemala, Haití, Panamá y Paraguay².

América Latina cuenta con instituciones y procesos electorales cada vez más sólidos. La institucionalidad electoral es respetada por la ciudadanía, incluso en contextos que incluyen resultados extremadamente ajustados. Sumado a esto, las democracias hacen esfuerzos por tener elecciones cada vez más inclusivas. Los cambios impulsados incluyen la incorporación de cuotas para grupos indígenas y afrodescendientes, el voto en el extranjero, y la posibilidad de candidaturas independientes.

En este artículo me referiré a algunos desafíos que reflejan tendencias que deben ser atendidas. Para ello, he analizado no sólo las elecciones observadas este año, sino también aquellas en las que las Misiones de la OEA estuvieron presentes durante 2014³.

1. Más mujeres en la política, aún no es suficiente

A pesar de que, en términos generales, las mujeres representan la mitad del electorado, no ocupan el 50% de los cargos públicos electivos. En la actualidad, aproximadamente uno de cada cuatro legisladores es mujer⁴. Este dato implica una mejora significativa si se compara con los datos de finales de los 90s cuando pocos países habían adoptado algún tipo de acción afirmativa, como la cuota.

Esta tendencia positiva en el aumento del número de mujeres electas se percibe particularmente en elecciones a cuerpos colegiados. Por ejemplo, tras la elección de junio de 2015 en México un 42% de las curules en el Congreso de la Unión fueron ocupadas por mujeres, frente al 37% en la legislatura anterior⁵. En esa misma fecha, se llevaron a cabo elecciones para elegir gobernador/a en nueve Entidades Federativas. En ese contexto, sólo una mujer fue electa en el Estado de Sonora.

2. Uso de recursos del Estado en campañas, causa inequidad

El financiamiento de campañas políticas, tanto público como privado, es uno de los temas centrales en el debate electoral, en tanto es importante conocer de dónde proviene y cómo se utiliza el dinero. En este contexto, me referiré al uso de recursos públicos.

El uso de recursos del Estado y de la función pública con fines electorales es una práctica creciente en la región. La tendencia en la legislación latinoamericana a favorecer la reelección⁶, tanto a nivel nacional como local, y la utilización de medios de comunicación para difundir propaganda de actos de gobierno en época electoral hacen que se deba prestar especial atención a este tema. Sin embargo, esta práctica no se limita a las elecciones en las que las o los candidatos buscan su reelección. La acotada legislación en esta materia crea condiciones para que la capacidad de influencia de quien ejerce el poder, sea o no candidato, le permita utilizar los recursos públicos con el fin de beneficiar a la opción política de su preferencia.

En la región, la forma en que se utilizan los recursos públicos en época electoral varía dependiendo de factores como: marcos normativos, contextos institucionales y cultura política. Si bien no existe un consenso sobre la definición de qué constituye intervención gubernamental en una elección, las Misiones han observado el uso de recursos públi-

cos para favorecer candidaturas. Que resulte en un candidato electo, ese es otro tema.

Sobre las asimetrías que se generan en el marco de las contiendas electorales, la Misión desplegada para observar las Elecciones Generales en Panamá en 2014 señaló que había constatado “una visible injerencia del Poder Ejecutivo en la contienda, de múltiples formas. Los candidatos del partido oficialista se beneficiaron durante la campaña con la utilización de recursos públicos, en particular, más no únicamente, a través de la voluminosa difusión de las obras realizadas por el gobierno.”⁷

3. La violencia, una amenaza a las elecciones

El aumento de la violencia y la influencia del crimen organizado en los procesos electorales son hechos preocupantes, pero no aislados del panorama de seguridad que vive América Latina. Esto si se tiene en cuenta que siete de los diez países con las tasas de homicidio más altas en el mundo se ubican en el continente americano⁸.

Durante las recientes elecciones Generales en Guatemala, la MOE/OEA desplegada en el país lamentó “los incidentes de violencia aislados que se dieron tanto en la etapa preelectoral como durante la jornada de votación⁹”. En tanto la Misión desplegada en México, exhortó a las autoridades a esclarecer la muerte de candidatos, precandidatos y militantes durante la etapa preelectoral. Al mismo tiempo, tomó nota de los ataques violentos contra las sedes de la autoridad electoral en Puebla y Chiapas. Si bien los días previos a la elección la Misión percibió un clima de crispación ciertamente preocupante, los desafíos fueron superados y prevaleció la institucionalidad electoral.

En el marco del proceso electoral de las Elecciones Regionales y Municipales en Perú en 2014, miembros de las fuerzas de seguridad murieron en días previos a los comicios y tres personas durante la noche posterior a la votación. La Misión desplegada por la OEA en esa oportunidad señaló que “Esta tendencia se ha ido incrementando en los últimos procesos electorales a nivel regional y municipal.”¹¹

Aunque no siempre es posible precisar si un crimen está relacionado a motivos políticos o cuantificar exactamente cuántos hechos de violencia están estrictamente ligados al proceso electoral, el aumento de su efecto en los procesos electorales es innegable. Un desafío al que se enfrentan las Misiones de Observación Electoral es encontrar herramientas que le permitan medir cómo inci-

dente aislados afectan el contexto global de una elección.

4. Inhabilitación de candidaturas, un factor de incertidumbre

La inhabilitación de candidaturas a pocos días de las elecciones es un factor que provoca incertidumbre tanto para el elector/a como para quienes participan en calidad de candidatos/as en un proceso electoral. Estas medidas, en ocasiones, generan que candidatos/as por los que la ciudadanía no puede optar aparezcan en las papeletas de votación¹². Esto a su vez, crea una mayor cantidad de votos nulos afectando los derechos del electorado.

En este sentido, la Misión de Observación Electoral desplegada en Bolivia para las elecciones este año recomendó “una revisión de los tiempos correspondientes a los procesos de inhabilitación y sustitución de candidaturas para que estos asuntos se juzguen en un plazo anterior a la edición y reproducción de las papeletas de votación”. Vale mencionar que también se observaron inhabilitaciones que generaron controversias en el marco de los procesos electorales en México y Haití.

Si bien el derecho internacional y la legislación nacional de América Latina ampara los derechos políticos de la ciudadanía para postularse, es legítimo aplicar límites razonables a este derecho. Al mismo tiempo, es necesario analizar cuáles son las limitaciones, cómo se aplican y si están claramente explicitadas en la legislación.

Ideas finales

Las democracias de América Latina y sus instituciones se enfrentan a nuevos retos, retos que ya no tienen que ver con el “fraude electoral”, temor de las transiciones democráticas. Este nuevo escenario es producto del progreso alcanzado por los organismos electorales y las fuerzas políticas. Es al mismo tiempo, consecuencia de las amenazas contra la gobernabilidad democrática en general. La OEA analiza las elecciones teniendo en cuenta la integridad del proceso electoral, un punto de partida mayor que la consideración de las elecciones como libres y justas.

¹ Gerardo de Icaza es el Director del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral, Secretaría de Asuntos Políticos, Organización de los Estados Americanos

² Para finales de 2015, se estima que la OEA va a haber observado procesos electorales en al menos 11 Estados Miembros: St. Kitts y Nevis (Parlamentaria); El Salvador (Legislativa); Bolivia (Municipal y Departamental); Guyana (General); Suriname (General); México (Legislativa y Federal); Panamá (Representantes al Congreso de la Región Ngäbe-Buglé); Guatemala (General, primera y segunda vuelta presidencial); Haití (Legislativa, Presidencial y Local); Colombia (Municipal); Paraguay (Municipal).

³ Misiones de Observación Electoral desplegadas en 2014: El Salvador (Presidencial, primera y segunda vuelta); Costa Rica (Presidencial y Legislativa, primera y segunda vuelta); Colombia (Legislativa y Presidencial, primera y segunda vuelta); Panamá (Presidencial y Legislativa); Antigua y Barbuda (General); Perú (Regional y Municipal); Bolivia (General); Dominica (General). Misiones de Acompañamiento Electoral desplegadas en 2014 en Uruguay, Brasil and Ecuador.

⁴ Viñas, S. “Latin Women Take the Helm.” *World Policy Journal* 31, no. 1 (2014): 39-47.

⁵ Informe al Consejo Permanente, MVE México 2015: <http://www.oas.org/eomdatabase/GetFileA.aspx?id=374-903-8-0>

⁶ En la actualidad, más de dos terceras partes de los países de Latinoamérica (14 de 18) permiten la reelección. La normativa presenta variaciones importantes entre reelección inmediata o luego de un mandato, reelección limitada o indefinida. Para mayor información ver, Zovatto, D. “La reforma Política Electoral en América Latina”, en “Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina”, Paramio, L. y Revilla, M. (Eds.), Madrid, 2006.

⁷ Informe al Consejo Permanente, MOE Panamá 2014: <http://www.oas.org/eomdatabase/GetFileA.aspx?id=246-491-8-0>

⁸ “Estudio mundial sobre el homicidio 2013” –Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga. https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL_HOMICIDE_Report_ExSum_spanish.pdf

⁹ Informe Preliminar, MOE Guatemala 2015: <http://www.oas.org/documents/spa/press/moe-guatemala-2015-es.pdf>

¹⁰ Informe al Consejo Permanente, MVE México 2015: <http://www.oas.org/eomdatabase/GetFileA.aspx?id=374-903-8-0>

¹¹ Informe al Consejo Permanente, MOE Perú 2014: http://www.oas.org/es/sap/deco/moe_informe/Informe_verbal_MOE_Peru2014.pdf

¹² Informe al Consejo Permanente, MOE Bolivia 2015: http://www.oas.org/es/sap/deco/moe_informe/Informe_Bolivia2015_s.pdf

Delitos Electorales

Balance del proceso electoral de 2014–2015
Alejandro Porte Petit¹ (@aportepetit)

El proceso electoral 2014–2015, puso a prueba la reforma político-electoral publicada el 23 de mayo de 2014. Esta reforma mandató la creación de la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Así, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) fortalece su marco jurídico, al contar con una ley de carácter general, cuya finalidad es armonizar la legislación en materia penal electoral de todas las entidades federativas, al fungir como plataforma legal. No menos importante es la referencia Constitucional que tiene la FEPADE, adquiere el carácter de institución de conformidad con lo previsto el artículo 102 constitucional.

En este contexto, en los pasados comicios federales y locales del 7 de junio 2015, así como los del 19 de julio (Chiapas) se renovaron 2,179 cargos de elección popular. La nueva conformación de la Cámara de Diputados 500 Diputados Federales, 9 Gubernaturas, 641 Diputaciones Locales, 16 Jefes Delegacionales (D.F) 993 Ayuntamientos y 20 juntas municipales (Campeche). En este orden de ideas, la Fiscalía Especializada, a efecto de atender el proceso electoral 2014–2015,

el más grande de la historia, puso en marcha por primera vez la nueva Ley General de Delitos Electorales y la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

Para lograr lo anterior, se instrumentó el Programa de Blindaje Electoral, el cual consiste en el desarrollo de acciones encaminadas a la prevención de delitos electorales, a través del fortalecimiento de la cultura de la legalidad y de la denuncia, con la finalidad de que las acciones que pudieran ser constitutivas de delitos electorales fueran atendidas, unificando los criterios concernientes a los tipos penales y propiciando la estandarización de los marcos conceptuales y procedimentales de actuación.

La nueva normativa en materia de delitos electorales, establece un marco de cooperación, colaboración y coadyuvancia entre las diversas instituciones involucradas en la prevención, persecución e investigación de los delitos electorales; como consecuencia de ello, en la FEPADE se firmaron diversos convenios de colaboración con los Gobiernos de los estados, Organismos Públicos Locales, Procuradurías Locales y Organizaciones de la Sociedad Civil.

De octubre de 2014 a agosto de 2015 se llevaron

a cabo 187 cursos de capacitación para atender estos procesos electorales en los que participaron 21,352 personas a nivel nacional, además se difundió el mensaje institucional mediante 2 spots en medios de comunicación, se establecieron los sistemas de atención ciudadana FEPADETEL y FEPA DENET, y se implementó la reforma penal electoral de 2008.

Como resultado de los citados mecanismos, la Fiscalía Especializada atendió en el proceso electoral 5,814 llamadas a través de FEPADETEL y 2,195 correos electrónicos en FEPA DENET. Concretamente, el día de la jornada electoral se obtuvieron vía FEPADETEL 366 llamadas de denuncia, 156 orientaciones y 4 quejas; además en el sistema FEPA DENET, se recibieron 72 correos electrónicos, de los cuales 17 fueron de orientación y 55 de denuncia.

En resumen, del 7 de octubre de 2014 al 30 de agosto 2015, la Fiscalía inició 4,385 expedientes por la probable comisión de delitos electorales. De este universo de denuncias las entidades federativas que registran un mayor número de expedientes iniciados son Veracruz con 262, Sonora con 214 y Chiapas con 177. De los ya mencionados 4,385 expedientes, se iniciaron 1,735 Averiguaciones Previas, 2,565 actas circunstanciadas y 85 carpetas de investigación.

Además, el día de la jornada electoral se iniciaron 2,273 actas circunstanciadas relacionadas con el proceso electoral; 278 averiguaciones previas y se detuvieron a 14 personas por los delitos de obstrucción para la instalación de casillas por robar o destruir boletas electorales. De las personas detenidas siete fueron de Oaxaca, cuatro de Sonora, dos de Puebla y uno de Zacatecas.

En el caso de la elección de Chiapas, se iniciaron 142 averiguaciones previas, 372 actas circunstanciadas, 8 personas detenidas, 1 cateo y 16 declaraciones. Se obtuvieron en FEPADETEL 2 llamadas de consulta, 224 denuncias, 1 queja y 106 orientaciones (dos de ellas con atención especial por parte de traductoras indígenas); y a través de FEPA DENET se recibieron 39 correos de denuncia y 3 de orientación.

Los delitos mayormente denunciados que dieron origen a las actas circunstanciadas fueron:

- a) La compra de votos e intimidación mediante uso de violencia (879),
- b) Condicionamiento de servicios públicos y
- c) Programas gubernamentales (175),
- d) Recoger credenciales para votar de los ciu-

dadanos (135), y

- e) Proporcionar apoyo o servicio por sí mismo o a través de subordinados en horario laboral (87).

A manera de conclusión, puede decirse que los procesos electorales de 2015, se desarrollaron en un contexto social complejo en algunas entidades, pero en general el balance fue positivo, y a pesar de la especulación que pudo afectar el ánimo de la participación ciudadana en todas las entidades, los comicios se llevaron con normalidad, se recibieron los votos de más de 39 millones de ciudadanas y ciudadanos, quienes con su presencia en las urnas revirtieron los pronósticos de abstencionismo difundidos los días anteriores, y superaron en participación electoral a las elecciones intermedias de 2003 (41.18%) y 2009 (44.74%).

Adicionalmente, debe señalarse que fue una elección muy vigilada, se contó con la acreditación de 401 visitantes extranjeros provenientes de 61 países, y más de 25 mil observadores electorales nacionales, quienes dieron seguimiento al desarrollo de los comicios, al igual que los poco más de 2 millones de representantes de partidos políticos y candidatos independientes que estuvieron presentes en el 99.9% de las casillas instaladas en todo el país.

Fue también una jornada transparente, los resultados del cómputo de votos y los casos en los que se ordenó el recuento total o parcial, ya sea en sede administrativa o jurisdiccional, se hicieron públicos, cualquiera pudo y puede consultarlos en el portal de internet del INE, junto con la imagen de cada una de las 300 actas que se generaron como producto de los Cómputos Distritales. Se tuvieron recuentos parciales en los 300 distritos del país, y más del 6 % de ellos fueron totales, esto como parte de los instrumentos para dar certeza y confianza a los resultados sobre todo cuando los conteos resultaron muy cerrados, lo que cada vez es más común y da muestra de la presencia de un sistema democrático competitivo.

Se puede confirmar que la jornada electoral de 2015 fue un desafío, primero y como ya se mencionó, por la aplicación de un nuevo ordenamiento en materia penal electoral, misma que impone nuevas reglas que, por primera vez se actualizaron, por otro lado la reforma político-electoral contempla nuevas figuras como la casilla única, por lo que los retos no se limitaron a la implementación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, sino que se implementó el modelo de justicia electoral.

Finalmente, el resultado del balance contempla la existencia de una amplia participación ciudadana, pero con su claroscuro en que el 4% de votos fueron nulos, asimismo, se logró la instalación de 99.95% de las 128 mil 704 casillas reportadas, lo que significa que las casillas no instaladas representan el 0.02% del total en los estados de la República.

En contraste a procesos electorales pasados, la incidencia delictiva no se encontraba tan diversificada en los tipos penales o era bajo el índice de denuncias presentadas. Ejemplo de ello es que durante el proceso electoral de 2015 se registraron 38 casos de obstaculización e interferencia del desarrollo norma de las votaciones y 10 casos por provocar temor o intimidación que atente contra la libertad del sufragio; en contraste con esto, en 2012 sólo se dieron 2 casos por obstaculización o intimidación.

De igual forma, en la pasada jornada electoral, vale señalar que la democracia impuso la voluntad ciudadana, se fortalecieron los candidatos independientes, se visualiza un mayor pluralismo partidista, se percibe la pérdida relativa de participación en la votación a favor de los “partidos mayores” y se acentúan las preferencias agrupadas en estas elecciones en los “partidos medianos”, manteniéndose el favoritismo en las corrientes ideológicas de “las izquierdas”, en este sentido, surge un nuevo partido y desaparecen dos, al no alcanzaron el 3% de la votación nacional.

Así pues, la democracia de nuestro sistema político demuestra con estas elecciones que se debe de legitimar aún más las instituciones y fomentar una mayor cultura al valor del voto ciudadano.

Así pues, la democracia de nuestro sistema político demuestra con estas elecciones que se debe de legitimar aún más las instituciones y fomentar una mayor cultura al valor del voto ciudadano.

¹ Labora en la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales



Elecciones primarias y su influencia en el comportamiento electoral.



El caso argentino (2011-2015)¹

Fernando Domínguez Sardou (UCA/UNSAM)² (@ferdsardou)

En el año 2009, el todopoderoso Justicialismo, liderado por el ex presidente Néstor Kirchner, y su esposa, la Presidenta Cristina Fernández, se enfrentaba a un escenario inesperado: el dirigente peronista disidente Francisco de Narváez le proponía una importante derrota electoral al líder partidario en las elecciones legislativas de medio término, en el distrito más grande del país –la Provincia de Buenos Aires, que actualmente representa el 37,01% del padrón nacional–. Cuatro meses después de esta derrota del oficialismo, el Poder Ejecutivo propició la sanción de la ley nro. 26.571, denominada “Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral”, la cual introduce varios cambios en el sistema electoral argentino, estableciendo un sistema de “Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias” (de aquí en adelante, P.A.S.O.), que

presenta similitudes con su antecedente uruguayo –Elecciones Internas–, pero múltiples diferencias. Entre otras cuestiones que hacen a los fundamentos para incorporar esta ley al plexo normativo electoral argentino, la primera mandataria argumentó que la fragmentación del sistema de partidos “no surge de las demandas de la sociedad”³. Por esto, podemos concluir que uno de los objetivos nodales de esta ley ha sido el de reducir la fragmentación del sistema de partidos o, lo que es equivalente, reducir la cantidad de partidos en el sistema. Para ello, la ley introdujo una serie de reglas –o desincentivos– para la participación de múltiples partidos.

El presente trabajo intentará realizar un breve y somero análisis respecto a si la incorporación de la ley cumplió con este objetivo. Para ello, con-

tará con dos secciones centrales: en una primera parte, se describirán cuáles son estos “desincentivos” destinados a que los partidos políticos más pequeños se presenten a elecciones, y en la segunda se analizará la evolución del sistema de partidos, solamente en las elecciones presidenciales, tomando como referencia el Índice de Número Efectivo de Partidos de Laakso y Taagepera⁴, considerando las dos elecciones presidenciales posteriores a la crisis política y económica de 2001/2002 (2003, 2007), comparándolas con las elecciones realizadas después de la incorporación de la Ley de elecciones P.A.S.O., así como también se compararán los resultados de las elecciones P.A.S.O. de 2011 con los de las generales de ese mismo año, para evaluar si hay indicios de la existencia de efectos de coordinación tanto en políticos como en votantes. En las conclusiones, señalaremos la agenda de investigación respecto a esta temática y qué podemos esperar respecto a las elecciones del presente año

Las P.A.S.O., ordenadoras del sistema de partidos, ¿tienen un efecto reductor?

La principal novedad de las P.A.S.O. argentinas, que comparte con Uruguay, respecto de otras experiencias en América Latina, es someter a todos los partidos políticos a abrir el proceso de selección interna de sus candidaturas en el mismo día y acto electoral. Como exclusividad en Argentina se establece la obligatoriedad de participación para todos los ciudadanos. Por ser una ley nacional dentro de un marco federal de gobierno, y dado que las provincias poseen autonomía en materia electoral y de partidos políticos para cargos provinciales y sub-provinciales, esta ley sólo rige para la selección de candidaturas nacionales (Presidente-vicepresidente; Senadores; diputados).

La realización de elecciones primarias por sí mismas no necesariamente tiene un efecto reductor del sistema de partidos. Pero la ley argentina, más allá de incorporar la obligatoriedad de participación en elecciones primarias para determinar las candidaturas a ocupar cargos electivos, introduce una serie de reglas nuevas que deben cumplir los partidos políticos para poder presentarse en elecciones a cargos nacionales, y llegar a competir en las elecciones generales que dirimirán los cargos. La ley 26.571, introduce modificaciones en tres aspectos clave que a priori, parecieran “desincentivar” la creación y la participación de partidos políticos que no tengan chances de obtener cargos en elecciones: los requisitos para conformar un partido político y mantenerlo; el mecanismo de

selección de candidaturas; y por último, el acceso a la financiación pública.

Respecto a los requisitos para formar un partido político, la ley 26.571 introduce una serie de reformas que se traducen en una mayor dificultad para crear uno. Previa a la reforma, para crear un partido político, sólo era necesario contar con la adhesión del 4 por mil de los inscriptos en el padrón electoral del distrito correspondiente. Con la introducción de la reforma, la creación tiene dos etapas: una de formación, en la que se mantiene el requisito precitado (adhesión del 4 por mil de los inscriptos en el padrón del distrito); y una segunda en la que se le otorga la personería definitiva, que requiere la afiliación del 4 por mil de los inscriptos en el padrón del distrito, en un plazo de 150 días. Para que un partido sea nacional, debe cumplir con estos requisitos en cinco o más distritos. (Título II, de la Ley 23.298, “orgánica de los Partidos Políticos”)

Asimismo desde la reforma, la caducidad de los mismos se puede dar por la no realización de internas partidarias por cuatro años consecutivos, la no presentación en dos elecciones nacionales consecutivas (previo a la reforma, era en tres elecciones), y no alcanzar en dos elecciones consecutivas el 2% del padrón electoral del distrito. También se introduce como elemento que lleva a la caducidad de un partido político el requisito de mantener el 4 por mil de los inscriptos en el padrón del distrito. Del mismo modo, un partido político nacional que no cumple con estos requisitos en cinco o más distritos, deja de ser nacional. Por otra parte, no podrán ser reconocidos los nuevos partidos políticos que presenten, entre sus afiliados, a ex afiliados de un partido político caduco, si es que estos representan el 50% o más del padrón del nuevo partido (arts. 7° ter, y arts. 49 a 54 de la Ley nro. 23.298, “orgánica de los Partidos Políticos”).

Respecto a la modificación del mecanismo de selección, la Ley 26.571, en su Título II, introduce el mecanismo de elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias. Toda lista que quiera presentarse en elecciones para Presidente y Vice, Senadores Nacionales y Diputados Nacionales, deberá presentarse previamente en una elección, obligatoria para los ciudadanos, y enfrentarse a los otros candidatos que se presenten por su partido o alianza. En caso de no tener contrincantes internos, de todos modos se deberá presentar a esta elección y participar en la misma, ya que se introdujo un umbral consistente en el uno y medio

por ciento (1,5%) de los votos válidos emitidos en el distrito para el cual se presentase. Aquel partido que no supere este umbral no podrá acceder a la elección general.

Las precandidaturas a senadores y diputados tienen que contar con el aval de un 2 por mil del padrón electoral del distrito que corresponda, o el 2 por ciento del padrón de afiliados de su partido o alianza para poder presentarse en la primaria. Las precandidaturas presidenciales tienen que contar con el aval de un 1 por mil del padrón electoral, incluyendo a ciudadanos domiciliados en al menos cinco distritos, o bien el 1 por ciento del padrón de afiliados de su partido o alianza, domiciliados en cinco distritos. Cada partido o alianza tendrá su propia Junta Electoral que se encargará de proclamar los precandidatos y candidatos definitivos de cada partido, según los reglamentos y requisitos que los partidos y las juntas electorales fijen. De este modo, se introduce una instancia que permite la resolución dentro de la esfera de los partidos políticos, pero con organización estatal, de las discrepancias que puedan suscitarse dentro de los partidos políticos y alianzas por la nominación de candidatos.

Por último, respecto al acceso a la financiación pública, el Estado Nacional girará a los partidos políticos el 50% del aporte de campaña correspondiente a las elecciones, y se distribuirá en partes iguales a cada lista participante de la primaria dentro de cada partido o alianza. Establece que el límite de gastos de campaña es del 50% del límite asignado para las elecciones generales. También se establece la asignación exclusiva por parte del Estado de espacios gratuitos en televisión mediante sorteo. Por tanto, no está permitida la compra de espacios en medios audiovisuales por parte de partidos políticos o candidatos en períodos de campaña.

Todos estos elementos mencionados parecieran limitar la participación de nuevos partidos políticos, pero esto, ¿efectivamente ocurrió?

Número de partidos y efectos de coordinación tras la aplicación de las P.A.S.O.

Si comparamos la evolución del Número Efectivo de Partidos en la categoría presidencial, notamos que entre 2003 y 2011 hubo una disminución significativa en la cantidad de partidos efectivos. Inmediatamente después de la crisis de 2001, el Número Efectivo de Partidos se disparó 5,65, una cifra nunca antes vista en la Argentina. Esto se debe a que, tanto el Peronismo –que ya empezaba a mostrar cierta hegemonía sobre el sistema político argentino– como el radicalismo y las restantes fuerzas no peronistas –particularmente el centro–izquierdista Frente del País Solidario– se rompieron, y cada sector postuló al menos a tres candidatos presidenciales relevantes en las elecciones de 2003: Menem, Kirchner y Rodríguez Saá por el lado peronista; López Murphy, Carrió y Moreau por el lado no peronista (Casullo, 2015: 19)⁵.

2003	5,65
2007	3,41
PASO 2011	3,33
Generales 2011	2,91
PASO 2015	3,53

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por la Dirección Nacional Electoral.

Después que el peronismo resolviera su interna en las elecciones legislativas de 2005, cuando se enfrentan Cristina de Kirchner a la esposa del ex presidente Eduardo Duhalde en las elecciones legislativas de medio término en la provincia de Buenos Aires, el esquema de competencia en el sistema partidario argentino comienza a estabilizarse en torno a los 3 partidos: un peronismo oficialista, un peronismo opositor/disidente y una o más fuerzas no peronistas. En las elecciones presidenciales de 2007 se observa este escenario, cuando la entonces primera dama compite contra una candidata del espacio no peronista –Elisa Carrió–, un peronista disidente –Roberto Lavagna, ex ministro de economía de Néstor Kirchner– aliado al principal partido no peronista –la Unión Cívica Radical–, y un candidato peronista disidente puro –el gobernador de la provincia de San Luis, Alberto Rodríguez Saá–. En este contexto, el NEP desciende a 3,41.

Luego de las elecciones legislativas de 2009 donde, como ya dijimos, el oficialismo tuvo una importante derrota a manos del peronismo disidente, no solo en la provincia de Buenos Aires, sino en otros distritos de relevancia (como por ejemplo, Santa Fe), se impulsó la ley de P.A.S.O. La incorporación de esta nueva instancia electoral no redujo de manera significativa el número efectivo de partidos, que se mantuvo cerca de los 3 puntos (3,33), pero sí llevó a un comportamiento no observado habitualmente en el electorado argentino después de la crisis de 2001: la incorporación de un nuevo turno electoral lleva a que tanto élites como votantes tengan que realizar esfuerzos de coordinación para maximizar sus resultados electorales (Cox, 2004)⁶. Como indica este autor, “la buena coordinación electoral implica, necesariamente, la reducción del número de competidores; pero dicha reducción a su vez implica, necesariamente, la selección de los competidores que habrán de sobrevivir” (Cox, 2004: 21). Estos efectos de coordinación, se deberían observar tanto en élites, que debieran seleccionar a sus candidatos de manera tal que aquellos que tengan menos chances de ganar depongan sus candidaturas, como en votantes, que debieran tender a votar a aquellos candidatos con más chances, y llegar a un equilibrio duvergeriano donde la cantidad de candidatos en competencia sea uno más que los cargos a distribuir como consecuencia del resultado electoral, o lo que es lo mismo que decir dos candidatos en nuestro caso.

Cantidad de candidaturas presentadas en elecciones presidenciales 2003-2015	
2003	18
2007	14
PASO 2011	10 (En 10 Partidos/Alianzas)
Generales 2011	7
PASO 2015	15 (En 11 Partidos/Alianzas)
Generales 2015	6
Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por la Dirección Nacional Electoral.	

Por el lado de la oferta electoral, es decir del comportamiento de élites, implicaría que debiéramos advertir una reducción en la cantidad de candidaturas presentadas para elecciones presidenciales. Esto que, si bien se observa desde 2003 de manera sistemática, aumenta proporcionalmente en las elecciones P.A.S.O. de 2011, y aunque aumenta la cantidad de candidaturas en las P.A.S.O., se mantiene más o menos estable la cantidad de partidos/alianzas que se presentan en elecciones P.A.S.O. En un primer análisis, implicaría que los partidos están en pleno proceso de aprendizaje respecto a las posibilidades de coordinación que tienen frente a un escenario que les brinda no solo una primera instancia de competencia para dirimir sus candidaturas, sino la necesidad de coordinar para poder pasar los umbrales y límites legales de los que hablamos en la primera parte de este trabajo y llegar a competir en elecciones generales.

Por el lado de la demanda electoral, es decir del comportamiento de votantes, por una parte, la misma presencia de los umbrales hace que en elecciones generales lleguen aquellos candidatos con más chances de triunfo; mientras que por otra parte, es de esperar que en las elecciones generales, con la información que cuentan los electores tras el resultado de las elecciones P.A.S.O. y las elecciones generales, sumado a los cambios en la campaña devenidos de ella, los votantes tienden a converger en los dos actores principales que hacen al equilibrio duvergeriano, es decir, los dos candidatos con chances de ganar. En las elecciones de 2011 este fenómeno se observó claramente.

Diferencia de porcentaje de votos emitidos entre PASO y Elección General 2011			
Candidato Presidencial	Porcentaje de Votos PASO 2011	Porcentaje de Votos Elección General 2011	Diferencia
Cristina F. de Kirchner	47,40	51,69	+4,29
Hermes Binner	9,60	16,05	+6,45
Ricardo Alfonsín	11,51	10,64	-0,87
Alberto Rodríguez Saá	7,71	7,60	-0,11
Eduardo Duhalde	11,43	5,60	-5,83
Jorge Altamira	2,32	2,19	-0,13
Elisa Carrió	3,03	1,74	-1,29
Otros	1,35	-	-1,35
Votos en Blanco	4,44	3,50	-0,94
Votos Nulos	1,21	0,98	-0,23

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por la Dirección Nacional Electoral.

Las dos candidaturas presidenciales que encabezaron los resultados en las elecciones generales de 2011 (Cristina F. de Kirchner y Hermes Binner, respectivamente) absorbieron toda la diferencia positiva de votos entre las elecciones P.A.S.O. y las generales, mientras que los restantes candidatos obtuvieron todos menor porcentaje voto que en la instancia anterior, del mismo modo que disminuyó el voto en blanco y el porcentaje de votos nulos. Aunque no se afianzó el voto a las dos primeras opciones en las P.A.S.O.⁷, si tendió a enfocarse en dos opciones centrales, aunque con las características ya expuestas del sistema de partidos argentino, con un NEP estabilizado rondando los 3 partidos.

Conclusiones

Observando la evolución del número de partidos y del comportamiento de élites y votantes tras la incorporación de las normas que deberían tender a la reducción de la cantidad de partidos en el sistema político argentino, observamos que tanto los partidos, como sus dirigentes y los votantes argentinos se encuentran en pleno proceso de aprendizaje respecto a lo que implican las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias. Si bien, aún es pronto para decir que esta relación es determinante y significativa, encontramos que existen efectos de comportamiento a partir de la incorporación de normas que restringen el rol de acción de los partidos más pequeños: éstos están aprendiendo a coordinarse para enfrentar las nuevas normas.⁸ También, los dirigentes están aprendiendo, a partir de las elecciones de 2011, que es necesario reducir la oferta para poder llegar a las elecciones generales en condiciones competitivas, porque de lo contrario, estarían garantizando el triunfo de la primera opción electoral. Es así como en 2015, aumentó la cantidad de competencias internas dentro de las diversas alianzas que se postularon (dos de las tres fuerzas políticas principales en 2015 tuvieron competencia en las últimas elecciones primarias).

Las elecciones generales del próximo 25 de octubre nos permitirán observar si estos cambios en el comportamiento electoral se afianzan, y poder sacar conclusiones más concluyentes. De todos modos, el electorado argentino pareciera estar comportándose en términos duvergerianos: la cantidad de candidatos efectivos –así como el número de partidos– tiende a reducirse, para lograr un mayor nivel de competitividad. En este contexto, se hace necesario investigar en detalle cuál es la relación entre

la incorporación de elecciones P.A.S.O. y el sistema de partidos argentino, tanto a nivel nacional como subnacional, y en las diversas categorías electivas; así como también como son los efectos en el electorado de esta tercera instancia electoral incorporada en 2011. Solamente con el pasar de las elecciones, podremos ir obteniendo resultados y posibilidades empíricas de confirmar que las elecciones primarias generan efectos determinantes de coordinación en los actores importantes en el sistema electoral y de partidos argentino, y por ende una reducción de la cantidad de partidos y candidaturas.

¹ El autor agradece los comentarios y críticas de Patricio Gómez Talavera, Laura Quintana y Gisela Toledo. Todos los errores son propios.

² Lic. en Ciencias Políticas y RR.II. (Pontificia Universidad Católica Argentina). Maestrando en Análisis, Derecho y Gestión Electoral (Universidad Nacional de San Martín, Argentina). Profesor de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Twitter: @ferdsardou mail: ferdsardou@gmail.com

³ Extraído de los Fundamentos del proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo Nacional al Congreso de la Nación el 28 de octubre de 2009 (Disponible en: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dse-cretaria/Periodo2009/PDF2009/TP2009/0031-PE-09.pdf> Último ingreso, 26 de septiembre de 2015, 17:15 horas -hora de Buenos Aires-)

⁴ LAAKSO, M. y TAAGEPERA, R. 1979. "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe." En: *Comparative Political Studies*, No. 12. Pp. 3-27.

⁵ CASULLO, María Esperanza. 2011. "Argentina: del bipartidismo a la 'democracia peronista'". En: *Nueva Sociedad*. N° 257, julio-agosto de 2015 (Disponible en: www.nuso.org)

⁶ COX, Gary. 2004. *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten*. Gedisa, Barcelona.

⁷ Esto se debió principalmente a factores propios de la dinámica electoral aquí expuesta. Según múltiples encuestas de opinión la fuerza de Eduardo Duhalde y Ricardo Alfonsín se debía principalmente a sus chances de llegar a una segunda vuelta electoral contra la presidenta Kirchner. Cuando este escenario cambia, los votos tendieron a converger al candidato opositor con mayor imagen positiva, el gobernador de Santa Fe Hermes Binner.

⁸ Un ejemplo, tal vez el más investigado en el caso argentino, es el del "Frente de Izquierda", opción política que aglutinó a tres de los partidos de izquierda a fin de pasar el umbral del 1,5%, y obteniendo desde ese entonces representación legislativa a nivel nacional y subnacional.

VENEZUELA:

El país de las mayorías manufacturadas¹
Eugenio Martínez² (@puzkas)

Después de la Constitución, la Ley Electoral es una de las normas legales más importante que puede tener un Estado, porque es a través de este instrumento que se definirá quiénes serán las personas que redacten y apliquen el resto de las leyes. Desde la caída de la dictadura del General Marcos Pérez Jiménez en 1958 Venezuela ha contado con 16 leyes electorales distintas; entre estos instrumentos legales se incluyen normas coyunturales como las que sirvieron de base a la elección de la Asamblea Nacional Constituyente de 1999 o a la relegitimación de todos los poderes y cargos de elección popular celebrada en el año 2000.

La mayoría de estas leyes consolidaron en el país un sistema parlamentario de representación proporcional especialmente durante el período comprendido entre los años 1958 y 1988. No obstante ninguna de las variantes introducidas en las siete leyes comiciales que se usaron hasta 1988 alteró en líneas generales los objetivos que perseguía el sistema electoral venezolano: “tener la capacidad integradora posible de todas las fuerzas políticas con algún peso significativo en la vida venezolana”.

No obstante, entre los años 1988 y 2000 prácticamente se utilizó una ley electoral distinta para cada elección propiciando una inconveniente inestabilidad legal con consecuencias políticas imprevisibles.

Los procesos electorales celebrados en los años 1993, 1998, 1999 y 2000 tuvieron leyes distintas, la más cuestionada se redactó y utilizó para las elecciones de 1998, coincidiendo con la aparición en el escenario político-electoral de Hugo Chávez y del “Movimiento V República” (MVR). No obstante, a pesar de la inestabilidad normativa de este periodo se lograron avances importantes en el plano electoral como la personalización del sufragio para algunos cargos

de cuerpos legislativos, pero agravaron otras distorsiones como la sobre representación de las mayorías.

I. Vacíos legales

A partir de las elecciones presidenciales de 1998 los vacíos legales sobre la fecha de las elecciones (ningún instrumento legal establece taxativamente cuando deben hacerse los comicios) se han utilizado en Venezuela como arma de cálculo político convocando los procesos electorales a conveniencia de quienes detentan el poder.

Por ejemplo, en 1998 se decidió separar las elecciones regionales para escoger a los gobernadores de 24 estados de los comicios para seleccionar al Presidente de la República para el periodo 1998-2003; el fin último de separar estos procesos realizando primero el de gobernadores y después el de Presidente fue impedir el ascenso de fuerzas políticas y liderazgos emergentes en las regiones avalados por el “efecto portaviones” de Chávez como candidato presidencial.

Lo que en su momento criticó abiertamente el chavismo como una práctica que lesionaba la integridad electoral del proceso, hoy en día es una práctica común del Estado venezolano para realizar los comicios en los momentos más idóneos para sus candidatos y proyectos.

Uno de los casos más representativos de la modificación de fechas electorales con sesgo político se encuentra en el año 2010. Las elecciones parlamentarias de ese año se realizaron el 26 de octubre, con más de dos meses de antelación a la toma formal del cargo de los asambleístas, a pesar que en la tradición electoral del país los comicios de este tipo siempre se realizaron en el mes de diciembre, menos de un mes antes del inicio de sesiones del Parlamento que constitucionalmente está establecida para el 5 de enero.

Por el contrario, las elecciones parlamentarias del año 2015 fueron convocadas para el día 6 de diciembre, decisión que terminó dando la razón a las críticas esgrimidas hace 5 años.

El tiempo adicional entre la elección de 2010 y la toma de posesión de los nuevos asambleístas se utilizó para que el partido de gobierno (ya conocidos los resultados de la elección y la composición del nuevo parlamento) modificara el Reglamento de Interior y Debates, limitando sustancialmente el trabajo de los nuevos asambleístas, además de

aprobar sin cumplir con los pasos de rigor leyes de carácter orgánico que en 2016 podrían utilizarse para restar poder y competencias a la nueva Asamblea Nacional.

II. Legalizando la sobre representación

Giovanni Sartori³ en su investigación sobre estructuras electorales e incentivos ha advertido que los sistemas electorales y las normas legales que los amparan pueden constituirse en el elemento de más fácil y de mejor manipulación para transformar el juego político de un país.

En el caso venezolano la aparente estabilidad para normar las elecciones entre los años 2004 y 2009 (a pesar del uso y posterior legalización de una técnica de postulación denominada “la morocha” que permitía desvincular el voto nominal del lista para evadir los mecanismos de corrección establecidos en la Ley) culminó con la aprobación de la Ley Orgánica de Procesos Electorales (Lopre) en el año 2009 gracias a la mayoría casi absoluta de parlamentarios del Partido Socialista Unido de Venezuela (Psuv) (antiguo MVR) y del Partido Comunista de Venezuela.

El control absoluto del chavismo de ese Parlamento fue producto de la decisión de la oposición venezolana de retirarse de la elección de la Asamblea Nacional del año 2005, decisión que facilitó el avance de la revolución bolivariana que por cinco años legisló sin voces en contra en el Parlamento Nacional.

Esta nueva Ley⁴, que derogó la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1998 limitó la inscripción de electores residenciados en el exterior y consagró un sistema mixto electoral que sobre representa a las mayorías; a pesar que la Constitución Nacional (aprobada en 1999) establece que el país tiene un sistema electoral que debe garantizar la personalización del sufragio y la representación proporcional⁵.

Esta nueva Ley Electoral impidió, por citar un ejemplo, que cerca de 584 mil electores venezolanos residenciados en el extranjero pudieran inscribirse en el padrón de votantes y ejercer su derecho a votar en las elecciones presidenciales del año 2012 y abril de 2013. Aunque la cantidad de electores en el extranjero no hubiese podido alterar el resultado de la elección de 2012 entre Hugo Chávez y Henrique Capriles Radonski, si pudo condicionar los comicios sobrevenidos por la muerte de Chávez celebrados en abril de 2013

Si Venezuela en realidad tuviese un sistema de representación proporcional como lo establece la Constitución Nacional, la composición del Parlamento debería ser muy similar a esta paridad en la votación.

entre Nicolás Maduro y Capriles Radonski, ya que la diferencia entre ambos apenas fue de 223.599 votos (1,5 puntos porcentuales), la mitad de los electores impedidos de ejercer su derecho al voto en el exterior⁷.

En el caso de la elección de cuerpos colegiados la Ley Electoral aprobada en 2009 limitó la representación proporcional al voto lista y eliminó el mecanismo correctivo de descuento de los diputados nominales al número máximo que les corresponde según la lista, llevando al país a tener en la práctica dos sistemas electorales distintos que no guardan relación uno con otro⁸. Esto significa que el total de escaños que corresponde a una agrupación política no lo determina el voto lista y que los candidatos electos en circunscripciones no se restan de los que le corresponde a la agrupación política conforme al voto lista, tal y como lo establecía la anterior legislación para facilitar la presencia de minorías en el Parlamento.

Los cambios en la Ley Electoral de 2009 “legalizaron” las distorsiones en la representación proporcional que ocurrieron en el país para la elección de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) en 1999, los comicios legislativos del año 2000 y los comicios locales del año 2005. Para la elección de la ANC en 1999 el chavismo capitalizó 62% de los votos en todo el país pero obtuvo 94% de las curules que estaban en disputa para integrar la asamblea que redactaría una nueva Constitución. Visto de otra forma, de cada 20 asambleístas electos 19 pertenecían al chavismo, aunque la votación nacional sugería que la composición debería ser más proporcional.

Posteriormente el uso de una técnica de postulación conocida como “las morochas” para burlar el mecanismo correctivo previsto en la ley le valió al chavismo obtener en los comicios municipales del

año 2005, 363 curules en los concejos municipales que debían corresponder a los partidos minoritarios de oposición y del propio chavismo. Aunque una nueva elección debía realizarse en 2010 para sustituir a estos concejales, continuas decisiones del CNE postergaron su renovación hasta el mes de diciembre de 2013.

La sobre representación descrita para la ANC de 1999 o los comicios locales de 2005 no se mantuvo en las elecciones parlamentarias de 2005 porque la oposición decidió no participar de este proceso, lo que se tradujo en que el Parlamento que legisló desde 2005 hasta 2010 fuese electo con una participación de apenas 24% del total de electores habilitados para sufragar.

Según la investigación de Arend Lijphart, en el libro *Electoral System and Party System* de 1994, en un país existen “mayorías manufacturadas” cuando una fuerza política que no logra la mayoría absoluta de los votos obtiene la mayoría absoluta de los escaños en virtud de los efectos del sistema electoral.

El último ejemplo de mayorías manufacturadas en Venezuela⁹ se encuentra en los comicios parlamentarios de 2010 cuando la alianza de partidos opositores capitalizó 47% de los sufragios, mientras la alianza de partidos oficiales obtuvo 48,5% de los votos. Si Venezuela hubiese tenido un sistema de representación proporcional estos resultados debieron traducirse en un Parlamento muy equilibrado en función de la votación obtenida por las dos principales fuerzas políticas; no obstante el 48,5% de los votos de los partidos oficialistas le valieron el 59% de las curules de la Asamblea Nacional.

Para comprender el efecto de la Ley Electoral de 2009 en Venezuela basta con realizar un simple ejercicio numérico: supongamos que los resultados de la elección presidencial del año 2013¹⁰ se repiten sin ninguna variación en las elecciones legislativas del año 2015. Para este ejercicio se parte de la premisa de que el Consejo Nacional Electoral (CNE) no modificarán las circunscripciones de votación que se usaron en el año 2010 y que todos los electores que votaron por Henrique Capriles Radonski lo harán por candidatos de la alianza de partidos de oposición y todos los electores que votaron por Nicolás Maduro lo harán ahora por los candidatos del PSUV a la Asamblea Nacional.

Si Venezuela en realidad tuviese un sistema de representación proporcional como lo establece la

Constitución Nacional, la composición del Parlamento debería ser muy similar a esta paridad en la votación. No obstante, al tener un sistema que sobre representa a las mayorías, la diferencia de 1,5 puntos porcentuales entre oposición y gobierno (223.599 votos) se traduciría en 100 diputados para el chavismo y apenas 67 diputados para la oposición.

Un análisis detallado del sistema electoral venezolano indica que la versión actual no cumple con los principios constitucionales de representación proporcional y de personalización del sufragio porque, según su propia definición legal, es un “sistema mixto paralelo”, un sistema considerado por la literatura académica como mayoritario, es decir no orientado hacia el fin de que los cuerpos deliberantes reflejen la composición política del electorado, sino a propiciar una mayoría parlamentaria clara de la fuerza que obtenga el mayor número de votos, sobre representando a las fuerzas grandes y sub representando o excluyendo a las medianas y pequeñas.

Para corregir esta distorsión Venezuela podría optar por: 1) Utilizar un sistema mixto proporcional con voto preferencial en la lista; 2) Adoptar un sistema mixto proporcional con distribución de escaños con base en el voto uninominal; 3) Discutir la aplicación de un sistema electoral de representación proporcional con voto preferencial en listas abiertas o en listas cerradas y no bloqueadas. No obstante, estas son solo algunas de las muchas propuestas de reforma electoral que están pendientes por discutirse en Venezuela¹¹.

III. Por primera vez en una década

Obviando las particularidades del proceso electoral venezolano y el hecho que las elecciones no son competitivas (en el sentido que los candidatos y partidos que compiten en contra del partido oficial no lo hacen en igualdad de condiciones porque en realidad se enfrentan al Estado) las elecciones parlamentarias del 6 de diciembre se presentan en un escenario de opinión pública que no se vivía desde hace más de una década en Venezuela.

A menos de ocho semanas de las elecciones parlamentarias las distintas encuestas de opinión pública nacional y las proyecciones que se hacen a partir de sus datos sugieren un panorama muy favorable para la oposición en los comicios legislativos.

No obstante, habría que hacerse dos preguntas

básicas: ¿La diferencia es tan grande como para afirmar que el Ejecutivo Nacional está condenado a una derrota amplia en diciembre como sugieren, por ejemplo, las proyecciones del Bank Of America? Y la segunda pregunta clave es si un eventual triunfo de la oposición el 6 de diciembre podría significar un cambio en el día a día de Venezuela.

A pesar de las proyecciones del Bank Of America que vaticinan que la oposición logrará ganar, al menos, la mayoría calificada del parlamento (112 diputados de los 167 que integran a la Asamblea Nacional), los adversarios de la Revolución Bolivariana no pueden creerse ganadores aún, aunque lo cierto es que si las elecciones fuesen el domingo siguiente al momento en que cerró el campo de las últimas encuestas de opinión pública no se puede negar que la oposición venezolana tiene la primera probabilidad de triunfo en los comicios porque, a escasos dos meses del evento electoral, en la mayoría de las encuestas existen brechas en la intención de voto entre chavismo y oposición superiores a los 20 puntos porcentuales.

Sin embargo, esta amplia diferencia no necesariamente se va a traducir en una estimación similar en relación a la cantidad de escaños o diputados que puede obtener cada fuerza política por las razones que ya se abordaron anteriormente: cambios legales contrarios a la Constitución, modificación de las circunscripciones, cambios en la cantidad de diputados que se escogerán en algunas circunscripciones y la desproporción entre electores y la cantidad de parlamentarios que se escogerán.

Si olvidamos por un momento los condicionamientos legales y técnicos al proceso electoral y nos centramos exclusivamente en el clima de opinión pública podemos decir que el chavismo o la revolución bolivariana no habían estado en una situación tan precaria en las encuestas desde hace más de una década.

Concretamente hay que remontarse al año 2003 para encontrar que 67% de los ciudadanos valorarían negativamente la situación del país; en la última década, por ejemplo, el mejor momento del chavismo (en relación a la percepción que los ciudadanos tienen del país) puede ubicarse durante el primer trimestre del año 2011 cuando 67% de los ciudadanos evaluara positivamente la situación del país. ¿Qué ocurre en este momento? Según la encuestadora Datanálisis, para agosto de este año 87% considera negativamente la situación del país.

No obstante, a pesar de ese mal momento en 2003

el presidente Hugo Chávez logró revertir las tendencias de opinión y triunfar en el referendo revocatorio presidencial que se celebró el 15 de agosto del año 2004.

¿En 2015 el chavismo puede revertir las tendencias como lo hizo en 2003? En este momento debemos suponer que les es mucho más complicado porque a diferencia de 2003 el contexto económico no es favorable al Gobierno. Al mes de septiembre de 2015 existe un cuadro recesivo significativo que analistas económicos estiman entre -7 y -9 puntos porcentuales del PIB, una tasa de inflación anualizada de 125% y una situación de escasez y desabastecimiento sin precedentes en la historia del país.

Además existe una diferencia básica entre 2003 y 2015. Hace 12 años los niveles de aprobación en la gestión de Hugo Chávez venían en un ascenso sostenido desde mediados 2003 (ascenso propiciado por la aprobación por parte de Chávez de los proyectos conocidos como misiones sociales) mientras que hasta agosto de 2015 la valoración de gestión del presidente Nicolás Maduro está rondando entre 22% y 24% de aprobación, dependiendo del estudio que se consulte

No obstante, aún está por evaluarse el impacto que podrían tener los Decretos de Estados de Excepción en la frontera con Colombia y Brasil (que impedirán a la oposición hacer campaña electoral en circunscripciones en donde deben escogerse, al menos, a 12 diputados) o eventuales medidas económicas de corte populista como un posible aumento del salario mínimo o un nuevo decreto de rebaja generalizada de todos los bienes disponibles para la venta (lo que en 2013 se conoció como Dakazo y le sirvió al presidente Maduro para recuperar hasta 10 puntos de valoración positiva en las encuestas)

Sin embargo, a pesar de las dudas sobre el impacto real en la elección de estas medidas, a dos meses de unas elecciones, en medio de una crisis sin precedente de desabastecimiento e inflación pareciera muy improbable que el gobierno pueda revertir las tendencias que se observan en las encuestas.

En este contexto se puede suponer que la estrategia de la Revolución Bolivariana para ganar las elecciones del 6 de Diciembre se concretará en reducir las brechas en las encuestas el propio día de los comicios, provocando que las elecciones se realicen en un ambiente de incertidumbre que ge-

nere abstención entre los opositores y en el sector que, sin ser opositor, aparece en las encuestas dispuesto a votar en contra de la Revolución Bolivariana. ¿Cómo podrían lograrlo? Repitiendo estrategias exitosas del pasado: uso de recursos públicos para movilizar electores al final de la jornada de votación provocando el alargue artificial de la jornada de votación mientras se reducen o invierten las tendencias de votación; y especialmente reviviendo las dudas sobre el secreto del voto y por consiguiente el temor a represalias sociales a quienes no voten por el Gobierno.

Aunque las auditorías realizadas por la oposición y por observadores nacionales e internacionales garantizan el secreto del voto y la confiabilidad del sistema automatizado de votación ha sido común escuchar al presidente Nicolás Maduro asegurar que conoce la identidad de quienes, siendo beneficiarios de los planes sociales del gobierno, no lo han apoyado en las urnas. Afirmación que la autoridad electoral nunca ha desmentido.

De hecho, según un estudio de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) 49% de los ciudadanos está convencido de que el Gobierno puede saber por quién votan, una percepción que puede condicionar cualquier resultado electoral.

No obstante, en las encuestas comienzan a aparecer datos que desde hace más de 15 años no estaban presentes en los estudios de opinión pública y que podrían hacer poco relevante el temor al secreto del voto: Por primera vez la percepción de triunfo que tienen los ciudadanos (independientemente de por quien vayan a sufragar) es favorable a la oposición. Nunca antes en una década fueron mayoría en las encuestas los ciudadanos que creían que la elección sería ganada por la oposición.

¿Qué dice la historia electoral del país sobre estas 87 circunscripciones?

Todos estos datos nacionales contrastan con el hecho que el 6 de diciembre no se trata de una elección de ámbito nacional, sino que se pueden hablar de, al menos, 87 elecciones: 113 diputados van a ser electos por nombre y apellido en 87 circunscripciones de votación y 51 serán electos por voto lista entre las 24 entidades del país. A estos 164 diputados debe agregarse la elección de tres diputados indígenas ante el Parlamento Nacional.



Como son 87 circunscripciones podemos hablar de 87 elecciones distintas, elecciones que por la forma en que están diseñadas las circunscripciones de votación podrían definirse en muchos casos por un margen estrecho de votos y mientras mas estrecho el margen, mas impacto tendrá el uso de recursos públicos para movilizar electores, el impacto del temor a que se sepa por quién se votará, el impacto de centros de votación creados en zonas en donde no existirán vigilancia electoral y una lista muy amplia que provoca que la elección no sea competitiva.

¿Qué dice la historia electoral del país sobre estas 87 circunscripciones? En la última década la oposición nunca ha logrado ganar en 39 de estas circunscripciones, y en ellas se elegirán 47 de los diputados nominales que integran la próxima Asamblea Nacional, mientras la oposición siempre ha ganado en 16 circunscripciones que aportan 17 diputados nominales al próximo Parlamento. Visto de otro forma, la elección podría decidirse en 32 circunscripciones, en ellas se enfocarán los esfuerzos de campaña de los bloques y de observación y como es evidente las acciones que vuelven desequilibrada y poca competitiva a la elección.

IV. Cuatro formas de evaluar los resultados

Los resultados de la elección parlamentaria del 6 de diciembre podrán analizarse desde, al menos, cuatro perspectivas. En líneas generales la lectura política de los resultados dependerá de cuál fuerza política obtenga la mayoría simple del parlamento (84 diputados), si una fuerza política logra capitalizar las 3/5 partes del parlamento (100 diputados) o si una fuerza política obtiene suficientes curules para la mayoría calificada (112 diputados).

No se debe olvidar que el año 2010 el PSUV con 47% de los votos logró capitalizar 98 curules de la AN (59% de los cargos) y gracias a medidas legales posteriores (destitución de parlamentarios de oposición) y cambios de bancadas aumentó su control hasta 104 diputados.

La fuerza política que obtenga la mayoría simple podrá, entre otras decisiones, nombrar a la directiva del Parlamento y solicitar interpelaciones de ministros (en Venezuela no se realizan interpelaciones desde hace una década aproximadamente); con las 3/5 partes del Parlamento se podrán aprobar poderes para que el Presidente legisle por decreto, mientras que 2/3 partes sirven para designar a los integrantes de los poderes públicos o aprobar leyes de carácter orgánico.

La cuarta forma de evaluar el resultado será el total de voto nacional, que no tiene impacto legal sobre el Parlamento pero si podría condicionar el escenario político de 2016.

Por último, es evidente que el chavismo, en caso de perder el 6 de diciembre tiene mecanismos para, en la práctica, mantener el control sobre el país e incluso desconocer de alguna manera la derrota convocando estructuras populares para legislar, estructuras contrarias a la Constitución pero amparadas en leyes de carácter orgánico que fueron aprobadas en 2009.

Al día de hoy son muy claros los caminos que puede tomar la oposición después del 6 de Diciembre; no obstante es imprevisible el rumbo que puede tomar el chavismo si no logra mantener un mínimo control sobre el Parlamento. ¿El futuro del presidente Nicolás Maduro? Al día de hoy se puede suponer que su liderazgo dentro del chavismo estará condicionado por la cantidad de curules que obtenga el Psuv en diciembre, pero especialmente por la cantidad de votos nacionales que sume cada bloque. Las estrategias político-electorales de 2016 dependerán de esos valores.

¹ El concepto de Mayorías Manufacturadas está ampliamente desarrollado en el estudio de Arend Lijphart (1994) "Electoral System and Party System. A Study of twenty seven democracias, 1945–1990". Oxford University Press. New York.

² Periodista especializado en temas electorales, integrante del proyecto de Integridad Electoral de la Universidad Católica de Andrés Bello (UCAB)

³ La bibliografía de Giovanni Sartori es abundante pero el texto más cercano al caso venezolano se encuentra en la investigación titulada "Ingeniería Constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados". Estudio auspiciado por el Fondo de Cultura de México

⁴ En 2009 la Asamblea Nacional sin representación de la oposición derogó la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política para aprobar la Ley Orgánica de Procesos Electorales. Este cambio provocó que se adoptara un sistema electoral similar al empleado en México que permitiera lo que se ha llamado la dictadura del PRI

⁵ La definición del sistema electoral se encuentra en los artículos 63, 162, 186 y 293, último aparte de la Constitución Nacional aprobada en 1999.

⁶ Las cifras oficiales del CNE indican que Hugo Chávez obtuvo 8.191.132 votos (55,07%), mientras Henrique Capriles Radonski capitalizó 6.591.303 votos (44,31%). En ese proceso solo pudieron inscribirse en el exterior 100.495 venezolanos, de éstos votaron 70.951 (70,73%). En el exterior, Chávez obtuvo 5716 votos (8,45%) y Capriles Radonski (61.229 (90,54%)

⁷ Las cifras oficiales del CNE indican que Nicolás Maduro obtuvo 7.587.579 voto (50,61%), mientras Henrique Capriles Radonski capitalizó 7.363.980 votos (49,12%). En este proceso solo pudieron inscribirse en el exterior 100.495 venezolanos, de éstos votaron 62.311 (62,11%). En el exterior, Maduro obtuvo 4.509 votos (7,43%) y Capriles Radonski 56.090 votos (92,47%)

⁸ El nuevo sistema electoral está definido en el artículo 8 de la ley Orgánica del Poder Electoral aprobada en 2009.

⁹ La alianza de partidos oficialistas con el PSUV a la cabeza obtuvo 48,5% de los votos, que se tradujeron en 59% de las curules en el Parlamento, una asignación que hubiese resultado aún más desproporcionada si la oposición no hubiese obtenido la mayoría de los votos en el estado Zulia, lo que el sistema electoral premió con la mayoría de los parlamentarios de ese estado en detrimento del chavismo. Sin la modificación de las circunscripciones de votación y de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política el chavismo hubiese obtenido 10 diputados menos, diputados que debieron asignarse a los grupos minoritarios del propio chavismo o de la oposición

¹⁰ Las cifras oficiales del CNE indican que Nicolás Maduro obtuvo 7.587.579 voto (50,61%), mientras Henrique Capriles Radonski capitalizó 7.363.980 votos (49,12%)

¹¹ La representación proporcional no es el único elemento abierto al debate en Venezuela. Además del análisis del politólogo Alfonso Molina un estudio detallado realizado por el Centro de Estudios Políticos de la Universidad Católica Andrés Bello indica que es necesario, además de rescatar la proporcionalidad para cuerpos colegiados, se deben redactar normas específicas en lo relativo al régimen de referendos, garantizar la regularización del financiamiento de la política (prohibido desde 1999 por vía Constitucional); establecer pautas más precisas para que los rectores electorales designados por el Parlamento Nacional carezcan de lealtades partidistas; garantizar que los electores fuera del país podrán actualizar sus datos de votación para sufragar en las misiones diplomáticas del país profundizar los elementos que amplíen las garantías del sufragio durante la votación y durante el proceso de escrutinio; además de incluir una metodología para la resolución de conflictos electorales en lo referente a la revisión administrativa y judicial de los actos electorales de cada proceso comicial.



¿Elecciones soberanas?

Venezuela a punto de colapsar.

María Gherzi (@Machixblue)
Editora y productora venezolana y mexicana.

Venezuela es considerado todavía un país en vías de desarrollo. Los objetivos trazados y los sueños de miles de jóvenes sembrados por aquel hombre que inició su campaña presidencial desde la celda de una cárcel en el año 1992 no fueron cumplidos. Hugo Chávez Frías prometía acabar con más de 40 años de humillación al pueblo, fundó sus bases en un golpe de estado, se convirtió en el Presidente del amor a la patria, el más popular del siglo XXI en América Latina.

Hugo Chávez Frías hizo reaccionar a todas las generaciones de un país adormecido por las cualidades de su petróleo y de sus gobiernos. Desde su celda intercambiaba cartas y documentos con sus compañeros de ideología preparando un movimiento sin precedentes. Se convirtió en el Presidente con los más altos índices de popularidad, a pesar de ser cuestionado y observado internacionalmente el movimiento había iniciado. El respaldo popular no lo abandonó ni siquiera en el año 2003 cuando el paro petrolero trató de sacarlo de la escena nacional. No hubo forma, ni fuerza, ni manera alguna de despojarlo de lo que había logrado.

Luego de la conmoción inicial y de los ánimos de la esperanza que Hugo Chávez imprimió al pueblo,

los ciudadanos empezaron a cuestionar las misiones bolivarianas, el manejo de la crisis energética, la devaluación de la moneda, el control cambiario, lo que pasaría con las 49 leyes promulgadas para la administración de tierras expropiadas, y se preguntaba también por las zonas donde se producirían los miles de kilos de verduras y frutas que prometían a su pueblo las tres comidas correspondientes a los niños “sin hambre” de los barrios bolivarianos.

Antes del cáncer que mató a Hugo Chávez, a Venezuela le quedaban argumentos para hacer debates, había una especie de ilusión ciudadana que aguantaba las contradicciones del sistema. Las elecciones presidenciales que mostraron un margen cerrado en el 2012 entre Hugo Chávez, con un 55,07% y Henrique Capriles Radonski, con el 44,31% pretendieron ser un primer intento de honor de la oposición. La oposición empezó a tomar una breve fuerza y trató de enseñar al país lo que dentro de las fronteras militares y legislativas estaba pasando. El encanto duró poco. Las calles apenas comenzaron a llenarse de valor cuando las guerrillas motorizadas y las organizaciones armadas de los barrios más fuertes de Caracas y de algunas ciudades del interior empezaron a amenazar en grupo a sectores de la población con

El populismo con el que se compró el amor ciego del pueblo ya no tiene más brazos con los que arrojar las ilusiones...

rasgos opositores.

Después de la muerte de Chávez y unas elecciones presidenciales invadidas de irregularidades, Nicolás Maduro toma el mando y Venezuela empieza a colmarse de organizaciones no oficiales, que han sido dotadas de armas y medios que le permiten deambular por todo el país, en cada evento y en cada protesta, incluso en los actos oficiales. Ejércitos de jóvenes y desempleados que encontraron en esa propuesta de guerra un lugar donde pertenecer. Su misión es asustar y castigar al que no esté con ellos, y al que no apoye a viva voz al gobierno de Nicolás Maduro.

El populismo con el que se compró el amor ciego del pueblo ya no tiene más brazos con los que arrojar las ilusiones, Nicolás Maduro acabó con lo que ya venía cayendo, si acaso, queda espacio para enterrar la democracia. Esta autocracia va marcando su fin con un 42% de los electores “antimaduristas”, un 30,5% independiente y un sobrante que aunque no sabe cuándo ni cómo participar, pero tiene intención de ir a votar.

Habrán elecciones a pesar de la condena de 14 años de cárcel recién formalizada en los tribunales, de supuesta justicia, de Leopoldo López, líder opositor encarcelado y perseguido por el régimen desde las elecciones presidenciales pasadas. Sí, habrá elecciones. Habrá campañas también, habrá cadenas de televisión, guerras internas, ventaja del gobierno por tener a los medios masivos en su poder y seguirá este silencio a gritos de los críticos del poder que son seguidos por muy pocos.

Habrán elecciones presionando los precios del petróleo con Estados Unidos, buscando el apoyo ya fingido de Cuba, pidiendo favores a China y quizás se seguirán comprando más aviones de guerra a Putin. Habrán elecciones y se harán las boletas electorales, se imprimirán con partidos que existen o no, según cómo amanezca la sala de prensa de la Presidencia de Venezuela. Todo depende de ellos.

Contenderán en términos reales o metafóricos el PSUV (Partido Social Unido de Venezuela) y algunos serán parte de la MUD (Mesa de la Unidad De-

mocrática) en el que se ha pretendido erigir una oposición que no ha dado los resultados que esperan las nuevas generaciones. La MUD, un nombre ya sin fondo para muchos, una especie de alianza electoral con otros partidos que no abraza ni impulsa a ninguna candidatura contundente.

Los venezolanos hoy viven dándole nombres a la “democracia” para tener fuerzas de ir a votar en las elecciones del 6 de diciembre. Olvidan lo que peleaban cada 4 años y retoman otros conceptos para poder navegar en el día a día; un día sin luz para leer, otro día sin agua para lavar. El venezolano promedio dejó la actualidad y cada tanto vuelve a decir que vive en democracia para encontrar un aliento, un impulso que los haga sentir ciudadanos.

Habrán elecciones en las 24 entidades federativas, bajo el mando de un gobierno que no reacciona ante la contracción económica donde se corre el riesgo de una inflación del 1000%, y un comandante en jefe que negocia con las FARC en Colombia pero cierra y abre fronteras a su antojo, con un comandante en jefe que no conquistó la magia de los cuarteles del ejército ni los convenció de nada.

Venezuela irá a elecciones secuestrada por los caprichos de Nicolás Maduro, sus socios de gabinete, las guerrillas bolivarianas, el miedo y un dólar que es el signo más ferviente de este proceso. Venezuela va a elecciones con el sueldo mínimo representado en algunas latas de atún de 250 gramos, dos litros de leche comprados con humillación y medio kilo de huevos de una gallina casi muerta, sin semillas con las que alimentarse ni con agricultores a los que retar con nuevos horizontes.

Venezuela va a elecciones con representantes de la oposición agotados, activistas condenados, presos políticos sin que se les otorgue el debido proceso, con intelectuales, escritores y periodistas desempleados, con ciudadanos que no pueden pagar el transporte público, con maestros sin aulas, hospitales sin farmacias y las armas del conocimiento caídas y derrumbadas por la violencia y el hambre.

DESCARGA TU REVISTA EN VERSIÓN DIGITAL

Disponible en:
www.strategiaelectoral.mx

Síguenos:

 @eleccionesymas

  /strategiaelectoral