

DEMOCRACIA
&
ELECCIONES

Balance elecciones 2018

• Michelle Fernández • José Fernández Santillán • Alejandro Guerrero Monroy • Dania Ravel Cuevas •
• Alfonso Roiz Elizondo • Brenda Santamaría • Luigi Villegas Alarcón • Francisco Zorrilla Mateos •

DIRECTORIO

Arturo Espinosa Silis

DIRECTOR GENERAL

Alejandra Hernández Morales

EDICIÓN GENERAL

COMITÉ ACADÉMICO

Lisandro Devoto

Fernando Díaz Naranjo

Patricia Espinosa Torres

Francisco Rojas Choza

María Dolores Ruiz Ambriz

DISEÑO E ILUSTRACIÓN

Alberto Nava

La Hoja en Blanco.

Creatividad Editorial y Comunicación.

Democracia & Elecciones, Número 12, diciembre 2018, es una publicación trimestral editada por Centro Strategia Electoral A.C., con domicilio en Ribera 50, Colonia Ampliación Los Alpes, Delegación Álvaro Obregón, C.P. 01710, en la Ciudad de México. Tel. 01 (55) 44 69 02 97, www.strategiaelectoral.mx. Correo electrónico: contacto@strategiaelectoral.mx.

Editor responsable: Arturo Espinosa Silis; Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo núm. 04-2016-080915233200-203, ISSN: 2448-8313, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor.

Responsable de la última actualización de este Número: Centro Strategia Electoral A.C., con domicilio en Ribera 50, Colonia Ampliación Los Alpes, Delegación Álvaro Obregón, C.P. 01710, en la Ciudad de México. Tel. 01 (55) 44 69 02 97, www.strategiaelectoral.mx. Última actualización, 17 de mayo de 2018.

El contenido de los artículos es responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente el punto de vista del Consejo Editorial de Centro Strategia Electoral, A.C. Se autoriza la reproducción de los artículos bajo la condición de citar la fuente y que se respeten los derechos de autor.

Índice

- 4 EDITORIAL**
- 6 BALANCE DE LAS ELECCIONES EN 2018**
- 7** Consulta popular en Nuevo León: lecciones aprendidas
LUIGUI VILLEGAS ALARCÓN Y ALFONSO ROIZ ELIZONDO
- 13** Balance de la justicia electoral
FRANCISCO ZORRILLA MATEOS
- 19** El voto desde el extranjero: retos y desafíos
ALEJANDRO GUERRERO MONROY
- 23** Inclusión de grupos en situación de vulnerabilidad en el proceso electoral federal 2017-2018
DANIA RAVEL CUEVAS
- 31** Avances y desafíos de los procesos electorales en las Américas
BRENDA SANTAMARÍA
- 37** ¿Hacia dónde va Brasil 2018? La elección presidencial de 2018
MICHELLE FERNÁNDEZ
- 42 REFLEXIONES**
- 43** Democracia representativa y democracia directa (los amagues del populismo)
JOSÉ FERNÁNDEZ SANTILLÁN
- 50 LIBROS**
- 51** *Así se vota en Cuba*, de Leandro Querido
ALEJANDRA HERNÁNDEZ, STRATEGIA ELECTORAL

Este 2018 fue en términos electorales, un año excepcional para el continente y especialmente para América Latina. Hubo elecciones de Estados Unidos a Paraguay, pasando por México, El Salvador, Costa Rica, Granada, Colombia, Perú y Brasil; así como ejercicios de democracia participativa en Ecuador y Perú.

Prácticamente en cada uno de estos procesos fuimos testigos de fenómenos que merecen una atención propia. En EE. UU. se dio un incremento histórico en la tasa de participación ciudadana en elecciones intermedias al llegar casi a 50% del electorado, con lo que se revirtió la tendencia a la baja para este tipo de comicios, que en 2014 alcanzó su nivel más bajo en 72 años. Como resultado de estas elecciones el Congreso estadounidense se ha reconfigurado no solo en términos partidistas sino también demográficos, lo cual es digno de celebrarse en cualquier democracia que se precie de ser verdaderamente representativa.

En el caso de Costa Rica, y particularmente lo de Colombia y Brasil vimos como la instrumentación de la segunda vuelta en elecciones presidenciales en América Latina catapultó las contiendas a un nivel de intensa competencia política y un alto grado de involucramiento –y desafortunadamente de polarización– de las sociedades respectivas. No deja de llamar la atención que con la llegada al poder de los presidentes Duque y Bolsonaro respectivamente, parece confirmarse el viro a la derecha que está haciendo el Cono Sur del continente, que iniciara con las elecciones de los presidentes Macri, Vázquez y Piñera en Argentina, Uruguay y Chile respectivamente.

Mención aparte merecen los casos de Venezuela y Cuba, en las que, si bien se llevaron a cabo procesos electorales, estos no pueden calificarse como ejercicios democráticos bajo los estándares contemporáneos. Este año, por primera vez en casi 60 años el presidente de Cuba no se apellida Castro pero, como se ilustra en el libro que analizamos y compartimos con ustedes en esta edición, esto no puede calificarse como un avance democrático propiamente. Para México este año también estuvo muy cargado de actividad política y

electoral. Como ya adelantábamos en nuestro número 9, las elecciones celebradas el pasado 1 de julio fueron las más grandes en la historia de nuestro país y supusieron un conjunto de retos a los cuales debieron hacer frente las instituciones electorales administrativas y jurisdiccionales de nuestro país.

En su tercera contienda presidencial, Andrés Manuel López Obrador se impuso al resto de los candidatos convirtiéndose en el presidente más votado de México. Pero más allá del resultado mismo en cada una de las muchas elecciones de ese domingo la civilidad política mostrada por los candidatos presidenciales que no resultaron electos y especialmente la elevada tasa de participación de la ciudadanía, deben considerarse como una victoria en sí misma para la democracia mexicana. Lo anterior, lamentablemente, no cambia que el pasado fue el proceso electoral más violento de la región según lo informado por la Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos.

En virtud de esta intensa actividad electoral en este número de *Democracia & Elecciones* hemos preparado un balance de las elecciones en 2018 destacando para México: los ejercicios de democracia participativa a nivel local y con pretexto de la consulta que se hizo con respecto a la cancelación del aeropuerto en Texcoco, su contraposición a la democracia representativa. Abordamos también, desde la perspectiva de los derechos humanos, los temas de inclusión en las pasadas elecciones. En este número también incluimos un balance de los encuentros y desencuentros de la democracia y la justicia electoral a lo largo del pasado proceso electoral.

Para el caso del análisis regional nuestros lectores encontrarán artículos sobre los avances y desafíos en los procesos electorales de la región; una introducción general al sistema electoral brasileño y al contexto de la pasada elección y finalmente como parte del análisis del libro que hacemos en este número, podrán adentrarse al entramado del sistema electoral cubano y las vicisitudes de las que da cuenta el autor del libro abordado.

Alejandra Hernández



Balance de las elecciones en 2018

LUIGUI VILLEGAS ALARCÓN*

@luigi_villegas

ALFONSO ROIZ ELIZONDO*

@RoizAlfonso

CONSULTA POPULAR en Nuevo León: lecciones aprendidas

El pasado 1 de julio, en Nuevo León, además de las elecciones para renovar ayuntamientos y diputados del Congreso local, y las federales de presidente de la república, diputados y senadores, las y los neoleoneses tuvimos un ejercicio adicional de participación ciudadana: la consulta popular. Se trata de un instrumento de participación ciudadana contemplado en la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León (LPCNL)¹ que entró en vigor el 9 de noviembre de 2016. A continuación desarrollamos los qué y los cómo de este ejercicio valioso de construcción de la ciudadanía.

¿Qué es la consulta popular?

De acuerdo con la LPCNL, la *consulta popular* es un instrumento de participación ciudadana que con-

¹ Además de la consulta popular se contemplan otros instrumentos de participación ciudadana como la consulta ciudadana, la iniciativa popular, la audiencia pública, las contralorías sociales, el presupuesto participativo y la revocación de mandato.

siste en el acto por el cual el Ejecutivo del estado, el Congreso local o cualquiera de los ayuntamientos someten a votación de la ciudadanía, la aprobación o rechazo de la realización de un acto o una decisión que corresponda al ámbito de su respectiva competencia y sea de trascendencia social, y cuyo resultado se tome en cuenta para normar la decisión de la autoridad respectiva.²

¿Cuáles son las modalidades de la consulta popular?

Son dos: el plebiscito y el referéndum. El primero se desarrolla cuando se consulta a la ciudadanía acerca de su aprobación o rechazo y, de manera previa a su ejecución, respecto a los actos o decisiones que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del estado o municipio correspondiente.³ El referéndum se organiza cuando se consulta

² Artículo 14 de la LPCNL.

³ Artículo 16 de la LPCNL.

* Consejeros Electorales de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León (CEENL).



a la ciudadanía respecto a la aprobación o rechazo sobre la expedición, reforma, derogación o abrogación de leyes competencia del Congreso del Estado o de reglamentos estatales o municipales.⁴

¿Quiénes son los sujetos facultados para solicitar consultas populares?

- Gobernador del Estado.
- Ayuntamientos.
- Congreso del Estado.
- Ciudadanía: respaldada por 2% de firmas de las y los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del estado o municipio donde se ubique el asunto de interés público o pro-

⁴ Artículo 17 de la LPCNL.

blema comunitario que pretenda ser sometido a consulta.⁵

¿Qué temas no pueden ser objeto de consulta popular?

- Los de carácter tributario o de egresos.
- El régimen interno de la administración pública estatal o municipal.
- La regulación interna del Congreso del Estado o de los ayuntamientos.
- La regulación interna del Poder Judicial.
- Las demás que determinen la Constitución política federal⁶ y los ordenamientos jurídicos aplicables.

¿Quién se encarga de llevar a cabo la consulta popular?

La LPCNL establece que la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León (CEENL) llevará a cabo los trabajos de organización, desarrollo y cómputo respectivo, del referéndum o plebiscito. También garantizará la difusión equitativa e imparcial de las opciones que se presenten y declarará los efectos de la misma.

Fecha de celebración de la consulta

La LPCNL establece que la jornada de consulta popular tendrá fecha verificativa preferentemente el mismo día que la jornada electoral.⁷

⁵ Artículo 18 de la LPCNL.

⁶ La Constitución política federal establece que no pueden ser objeto de consulta popular los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada Permanente.

⁷ Artículo 22 de la LPCNL.

Avisos de intención de consultas populares presentadas ante la CEENL

En el marco del proceso electoral 2017-2018, la CEENL recibió un total de nueve avisos de intención de consultas populares, de los cuales: cuatro fueron desechados, en virtud de que en la verificación de las firmas se detectó que no se reunió el apoyo ciudadano de 2% de la lista nominal de electores correspondiente; tres avisos de intención no presentaron la petición de consulta popular; uno fue declarado improcedente por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y solamente uno fue llevado a consulta popular el día de la jornada electoral.⁸

Solicitud de consulta popular declarada improcedente por el TEPJF

Acerca de los avisos de intención de consulta popular, en dos casos se emitieron convocatorias de consulta popular por parte de la CEENL, en las peticiones presentadas por el gobernador de Nuevo León, y la presentada por el entonces coordinador estatal Operativo de Movimiento Ciudadano, Samuel García. De esta última, cabe señalar que García presentó el 12 de abril de 2017 el aviso de intención ante la CEENL para solicitar consulta popular en la modalidad de plebiscito con base en la pregunta: *“¿Te gustaría un corredor integral de movilidad sustentable Constitución-Morones Prieto, incluyendo el uso recreativo y deportivo público en el lecho del Río Santa Catarina?”*.

⁸ Para mayor información de cada uno de los avisos de intención (fecha de presentación, número de expediente, promotores, tema, pregunta y estatus), consulte: ceenl, Peticiones de consulta popular en su modalidad de plebiscito presentadas ante la Comisión Estatal Electoral, documento interno, disponible en <https://bit.ly/2GeSzmX>, consultado el 11 de diciembre de 2018. También en: *Ibidem*, disponible en <https://bit.ly/2QizsWw>, consultado el 11 de diciembre de 2018.

En su escrito de aviso de intención y con base en el artículo 20 de la ley, Samuel García solicitó el formato para la obtención de firmas de apoyo ciudadano.

El 26 de abril de 2017 la CEENL aprobó los formatos para la obtención de firmas de apoyo para la petición de consulta popular presentada por Samuel García. Con base en los resultados de la verificación de firmas, la CEENL determinó que la petición reunía el mínimo de apoyo requerido de firmas y la remitió al Tribunal Superior de Justicia de Nuevo León (TSJNL), quien calificó la legalidad y trascendencia de la petición, validándola y haciendo el ajuste a la pregunta original para dejarla como sigue: *“¿Te gustaría que los Ayuntamientos de Monterrey y San Pedro Garza García gestionen con las autoridades correspondientes el desarrollo de un proyecto de movilidad sustentable Constitución-Morones Prieto en las orillas del Río Santa Catarina (que puede incluir el uso recreativo y deportivo), en el tramo que corresponde al territorio de dichos municipios?”*

A través del Juicio de Revisión Constitucional SM-JRC-116/2018 la solicitud de consulta popular de Samuel García fue declarada improcedente por parte del tepjf al considerar que, por su calidad y desempeño dentro de un partido político, estaba impedido para presentar una solicitud de consulta popular. Lo anterior, en virtud de que Samuel García, en su solicitud de consulta popular, se ostentó como coordinador estatal Operativo de Movimiento Ciudadano Nuevo León⁹ y en la LPCNL no se advierte a los partidos políticos como entes facultados para presentar solicitudes de consulta popular¹⁰

⁹ Sentencia del expediente SM-JRC-116/2018, p. 16.

¹⁰ *Ibidem*, p. 21.

Consulta popular estatal

El gobernador de Nuevo León, Jaime Rodríguez Calderón, presentó ante la CEENL la solicitud de consulta popular estatal con la pregunta: “¿Te gustaría que los parques de tu colonia tuvieran una caseta de primeros auxilios para atender situaciones de emergencia y accidentes?” La CEENL remitió el expediente al Pleno del TSJNL quien validó la legalidad¹¹ del cuestionamiento y, a su vez, realizó modificaciones a la pregunta originalmente propuesta, quedando de la siguiente manera: “¿Te gustaría que los parques a cargo del estado tuvieran casetas de primeros auxilios para atender situaciones de emergencia o accidentes?” Es decir, la pregunta se ajustó a los parques estatales de Nuevo León por ser de competencia estatal el ámbito de atribuciones del gobernador.

Organización de la consulta popular

La LPCNL prevé que la CEENL lleve a cabo los trabajos de organización, desarrollo y cómputo del referéndum o plebiscito garantizando la equitativa e imparcial difusión de las opciones que se presenten a la ciudadanía.¹²

El desarrollo de la consulta popular supuso el primer ejercicio de esta naturaleza en Nuevo León, así como un reto para la CEENL en su implementación debido a que el artículo tercero transitorio de la LPCNL estableció que el Congreso del Estado debía expedir y realizar las adecuaciones a la legislación secundaria dentro de un plazo de 180 días

¹¹ En la sentencia relativa al expediente de consulta popular 1/2017, dictada el 21 de agosto de 2017, el tsjnl determinó que, en el caso de las solicitudes presentadas por el gobernador, el Congreso del Estado y los Ayuntamientos no le correspondía pronunciarse sobre la trascendencia de la pregunta planteada.

¹² Artículo 34 de la LPCENL.

hábiles, contados a partir de la entrada en vigor de la ley, situación que no aconteció. Entonces, la CEENL se vio en la necesidad de regular los procedimientos para hacer operativa la primera consulta popular en el estado.¹³

Como la LPCNL vincula a la CEENL para realizar la equitativa e imparcial difusión de las opciones que se presentarán a la ciudadanía, se emitieron reglas para la difusión de la consulta por medio de las cuales se creó la figura de los grupos de representación, integrados por ciudadanas y ciudadanos previamente convocados y quienes estuvieron a favor o en contra de cualquiera de las opciones de consulta. Estos grupos de representación estaban facultados para construir argumentos a favor o en contra de la materia objeto de consulta.

En el grupo de representación a favor se garantizó la presencia de un representante del peticionario de la consulta popular. Se previó también que, en caso de que únicamente se registraran ciudadanas y ciudadanos a favor de una sola de las opciones, se realizaría un panel de exposición de motivos.

En el caso de la consulta popular estatal, únicamente se registraron ciudadanos a favor, incluido el representante del gobernador del estado, lo que motivó la creación de un panel de exposición de motivos, es decir, con la finalidad de formular argumentos a favor de su postura para hacerlos del conocimiento de la ciudadanía por conducto de la CEENL.

Acerca de la consulta popular presentada por Samuel García, relativa al proyecto de movilidad sustentable en las orillas del río Santa Catarina,

¹³ Toda la normatividad emitida por la ceenl puede consultarse en: <<http://www.ceenl.mx/>>, consultado el 11 de diciembre de 2018.



atrajo la integración de grupos de representación a favor y en contra. Ahora bien; no obstante que el peticionario de la consulta tenía un lugar garantizado en el grupo de representación a favor, no designó representante, lo que generó que no hubiera alguien para solventar las dudas de los integrantes de los grupos de representación en torno a los detalles sobre el proyecto de movilidad sustentable propuesto en las orillas del río Santa Catarina. En esta petición de consulta se llevaron a cabo reuniones de trabajo entre los integrantes de las posturas a favor y en contra e, incluso, se generó un buen ambiente de debate, pero –como se mencionó líneas arriba–, el TEPJF declaró improcedente dicha solicitud, quedando sin efectos todo su trámite.

Por lo que hace a la petición de consulta estatal, se efectuó el panel de exposición de motivos por parte del representante del gobernador, quien expuso sus argumentos a favor para que los parques a cargo del estado tuvieran casetas de primeros auxilios, siendo esto transmitido por las redes sociales de la CEENL y a través de la televisión estatal.

Finalmente, la consulta popular tuvo verificativo el día de la jornada electoral y en ella participó 54.39% de la lista nominal. La opción a favor fue un contundente 91.92% en contra de 4.07% y 4.01% de votos nulos. Cabe señalar que los resultados de la consulta son vinculatorios cuando una de las opciones obtiene la mayoría de la votación total y corresponda cuando menos a 40% de las

y los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores,¹⁴ lo que en este caso aconteció.

Reflexiones finales

Siendo este el primer ejercicio de participación ciudadana de esta naturaleza en la entidad, se desprenden diversas reflexiones:

La LPCNL dice que la fecha de la consulta será preferentemente el día de la jornada electoral. Esto provoca la necesidad de analizar si en año no electoral la CEENL podría estar organizando consultas. Por otro lado, la ley exige que para que una consulta tenga carácter vinculatorio, la votación debe corresponder cuando menos a 40% de las y los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores correspondiente al estado o municipio respectivo. La ventaja de participación que se tiene de llevarla a cabo el día de la elección, es que de alguna manera se garantiza la participación. De lo contrario, se corre el riesgo de que ésta sea muy escasa, afectando de manera importante el ejercicio de este derecho.

El papel que juega la CEENL, en muchos aspectos, es de una autoridad “tramitadora” de la consulta. Por ejemplo, cuando se presenta una solicitud de consulta, la CEE no tiene facultades para pronunciarse sobre la pertinencia o viabilidad de la pregunta a realizarse. Tratándose de solicitudes de ciudadanos, este instituto verifica el cumplimiento de las firmas y remite el expediente al Pleno del TSJNL para que se pronuncie sobre la legalidad y trascendencia de la solicitud.

Lo anterior lleva al siguiente planteamiento: en el caso de solicitudes provenientes de ciudadanos debería de invertirse el proceso de calificación de la pregunta: Evaluar de inicio la legalidad de la pregunta y, después, iniciar el proceso de recolección de firmas. De lo contrario, si primero se le impone al ciudadano la carga de recolectar firmas, no tendrá la certeza de que una vez recabadas las necesarias, su solicitud va a prosperar en el tribunal.

En virtud de que participar en las consultas populares se encuentra contenido en el apartado de derechos políticos ciudadanos, lo conveniente es que el tribunal electoral local sea quien evalúe la legalidad y trascendencia de la pregunta.

Sería conveniente que, tratándose de plebiscitos, en la ley se estableciera analizar previamente el costo del proyecto que se quiere someter a consulta, porque pudiera ser que sea más oneroso para el estado organizar una consulta que el proyecto mismo.

Un área de oportunidad importante en estos ejercicios es la relativa a la innovación, así que pudiera aprovecharse el uso de las tecnologías como el voto electrónico o por internet en su implementación.

Finalmente, las autoridades tenemos como reto promover entre la ciudadanía el uso de estos mecanismos de participación ciudadana y que éstos sirvan para poner sobre la mesa de debate temas de trascendencia e interés público. **S**

¹⁴ Artículo 35 de la LPCNL.

BALANCE de la justicia electoral

Hacer un balance implica la revisión de los aspectos positivos y/o negativos que permita hacer un recuento de una situación en particular. Dadas las características de nuestro sistema de impartición de justicia en materia electoral, para estar en condiciones de ver la panorámica en su conjunto es necesario revisar fundamentalmente lo resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Ello es así, porque aun cuando un importante número de asuntos son resueltos por los tribunales electores locales y las salas regionales del Tribunal Federal, muchos de esos litigios siguen escalando a la Sala Superior.

La actual integración de la Sala Superior mandó una señal en el sentido de que de manera excepcional revisaría las sentencias de las salas regionales mediante el recurso de reconsideración. Sin embargo, al paso del tiempo flexibilizó su postura

para conocer de este tipo de recursos,¹ lo que naturalmente reforzó su posición como última instancia electoral.

Del universo de asuntos que ha resuelto la Sala durante este proceso electoral, únicamente se refieren algunos de los que se consideran más relevantes respecto de la función electoral y el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía.

Requisitos de elegibilidad

En enero de este año, la Sala Superior resolvió el juicio para la protección de los derechos político-electorales de una ciudadana mexicana por naturalización que impugnó la respuesta del Instituto

¹ Felipe de la Mata, "Justicia electoral al servicio de la gente: certiorari electoral", en *Revista Política*, primero de noviembre 2018, consultable en: <<https://politico.mx/minuta-politica/minuta-politica-gobierno-federal/justicia-electoral-al-servicio-de-la-gente-certiorari-electoral/>>.

* Secretario de Estudio y Cuenta en el Tribunal Electoral de la Ciudad de México.



Nacional Electoral (INE), a una consulta respecto del requisito de elegibilidad previsto en el artículo 55 de la Carta Magna para ser electa como diputada federal.

La controversia se centró en si el requisito, consistente en ser mexicana por nacimiento, resultaba violatorio del principio de igualdad y no discriminación.

La decisión de la Sala confirmó la respuesta del INE en el sentido de que la ciudadana, al ser mexicana por naturalización, no podía ser votada como diputada federal ya que esa restricción estaba en la propia Constitución.

No obstante, unos meses más adelante, la Sala conoció sobre otros asuntos vinculados con los requisitos de elegibilidad para que Miguel Ángel Mancera Espinosa y Napoleón Gómez Urrutia pudieran participar como candidatos al Senado de la República en las elecciones.

Respecto de Mancera Espinosa se alegaba que no cumplía con el requisito de elegibilidad previsto por la fracción v del artículo 55 constitucional, en



el sentido de que el jefe de gobierno no puede ser electo en la entidad de su respectiva jurisdicción durante el periodo de su encargo, aún cuando se separe definitivamente del puesto.

Por otra parte, con relación a Gómez Urrutia se controvertía que no cumplía con los requisitos de elegibilidad previstos en el artículo 32, párrafo segundo constitucional, al no contar con el tiempo mínimo de residencia exigido por la norma y haber adquirido la nacionalidad canadiense, sin que hubiera renunciado a la misma.

En la sentencia,² la mayoría de los integrantes del pleno de la Sala determinó que tanto Mancera Espinosa como Gómez Urrutia cumplían con los requisitos de elegibilidad porque las causales de inelegibilidad no deben interpretarse extensivamente de manera que ello derive en una interpretación restrictiva al derecho de ser votado.

De ahí que Miguel Ángel Mancera resultara elegible porque se trataba de una candidatura por representación proporcional, lo que implica que se-

² Ver SUP-RAP-87/2018 y Acumulado.

ría electo por el voto de todo el territorio nacional, y por ello no le aplicaría la lógica de la prohibición de la fracción V del artículo 55 constitucional, ya que no se estaba postulando directamente en la entidad que gobernó.

Asimismo, en el caso de Napoleón Gómez Urrutia se consideró que el certificado de nacionalidad era el instrumento idóneo para que las personas que tienen doble nacionalidad puedan superar el conflicto de intereses que se puede generar al mantener vínculos jurídicas con otra nación.

Paridad de género

En enero de 2018, la Sala conoció de un asunto respecto de la postulación de candidaturas en fórmulas de integrantes que no eran del mismo género.

Cabe resaltar que desde el famoso caso conocido como las “Juanitas”, el SUP-JDC-12642/2011, la Sala Superior había determinado que, con la finalidad de evitar fraudes a la ley y respetar el principio de paridad de género, los partidos políticos estaban obligados a postular fórmulas de candidaturas en las que tanto titulares como suplentes fueran del mismo género para evitar que se hiciera renunciar a una propietaria mujer para que su lugar lo ocupara un suplente hombre.

En este último asunto, la Sala matizó su criterio al establecer que sí es posible postular candidaturas en las que el propietario sea varón y la suplente sea mujer, ya que ello generaría la posibilidad de que una mujer supliera al varón y, por lo tanto, se beneficiaría al género menos protegido. Cabe señalar que en este caso, la decisión adoptada por la Sala Superior confirmó otros criterios previamente resueltos por tribunales locales y por las propias Salas Regionales en el mismo sentido.

Por otra parte, en mayo de 2017, militantes del Partido del Trabajo acudieron a la Sala Superior para impugnar diversas omisiones relacionadas con el Congreso Nacional de ese partido para renovar sus dirigencias. Entre los agravios denunciados por los inconformes se alegó que los estatutos del PT no contemplaban la paridad de género en la integración de los órganos partidistas. Al analizar el asunto, la Sala Superior concluyó que los partidos políticos sí tienen el deber de observar la paridad de género, así como de promover la participación política de la militancia y la igualdad entre hombres y mujeres a efecto de integrar los órganos de dirección partidistas.

En ese sentido, si bien no existe una obligación para que las reglas de paridad estén necesariamente en los estatutos de un partido, de la interpretación de las normas constitucionales se desprende que el partido debe contar con algún instrumento normativo que salvaguarde esos principios. Asimismo, la Sala Superior precisó que los partidos políticos deben optimizar las condiciones necesarias para cumplir con su deber constitucional de postulación paritaria de candidaturas en procesos constitucionales. Lo anterior porque si los partidos políticos tienen que postular candidaturas a cargos de elección de manera paritaria, se deben generar las condiciones necesarias para tener mujeres preparadas para ello.

En junio de 2017 la Sala conocería de otro polémico caso relacionado con diecisiete candidaturas que se autoadscribieron como mujeres transgénero, y que fueron controvertidas por la supuesta usurpación de la identidad transgénero para evadir el cumplimiento de la paridad de género.

En ese asunto, la mayoría de las y los integrantes de la Sala Superior consideraron que bastaba con

la autoadscripción simple de la identidad de género femenina de sus candidaturas para poder registrar a esas personas dentro de las candidaturas garantizadas por paridad de género. Ello en atención a la obligación del reconocimiento de la identidad y el derecho al libre desarrollo de la personalidad, sin imponer cargas a los sujetos interesados ni generar actos de discriminación a la persona que aspira a ser registrada a una candidatura.

Por tal motivo, solicitar que la condición transgénero se acredite con un acta de nacimiento rectificada o con un comportamiento social determinado es un acto discriminatorio e inconstitucional.

Restricciones de los servidores públicos

En agosto de ese mismo año, la Sala Superior resolvió otro asunto importante en el que se pronunció respecto de la violación al principio de imparcialidad al atender a eventos partidistas por parte de servidores públicos, previsto en el artículo 134 constitucional.³

En la sentencia, la Sala concluyó que los servidores públicos adscritos al Ejecutivo deben tener una limitación más estricta ya que sus cargos les permiten disponer de forma directa de recursos humanos, financieros y materiales con los que cuenta la administración pública y, por la naturaleza de su encargo y posición relevante, tienen más posibilidad de influir en la ciudadanía con sus expresiones. En este sentido, según el criterio de la Sala Superior, debe excluirse de esa categoría a los legisladores ya que no tienen funciones de dirección y mando, sino más bien una función deliberativa como dimensión de la democracia re-

presentativa que generalmente se relaciona con la ideología correspondiente a un partido político.

De ahí que a los legisladores se les permita asistir a eventos partidistas, mientras no estén en funciones; por el contrario, los servidores públicos adscritos al Poder Ejecutivo tienen una limitante más estricta que hace suponer que con su simple asistencia a un evento partidista ya se está transgrediendo el principio de imparcialidad protegido por la Constitución.

Caso El Bronco

Luego vino el caso de las inconsistencias detectadas en las manifestaciones de apoyo para que Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, conocido como “El Bronco”, se registrara como candidato independiente a la Presidencia de la República.

En esa sentencia aprobada por mayoría de votos, se revocó la negativa para otorgarle el registro a Rodríguez Calderón como candidato independiente a la Presidencia, ya que, según la Sala, se violó su derecho de audiencia.



³ SUP-REP-162/2018, SUP-REP-165/2018, SUP-REP-166/2018 y SUP-REP-167/2018 Acumulados.

Inclusive, el razonamiento de la mayoría de la Sala Superior concluyó que atendiendo a los fines perseguidos por el artículo 35, fracción II de la Constitución, y a partir de una interpretación pro persona, la consecuencia de la sentencia debía ser que se tuviera por cumplido a favor del Bronco de contar con los apoyos requeridos para registrar su candidatura.

Fiscalización de campañas

En agosto la Sala conoció de la impugnación a la multa impuesta por el INE al partido Morena por la creación de un mecanismo de “financiamiento paralelo” a través de un fideicomiso.

En esencia, el Tribunal Electoral determinó revocar la sentencia al estimar que la investigación del INE no fue exhaustiva, ya que no se revisó de manera integral el origen y la aplicación de los recursos denunciados, es decir, el INE debió haber requerido de las partes los aportantes, así como las personas que recibieron los apoyos para averiguar la verdad de los hechos y determinar en su caso qué infracción en materia de fiscalización se actualizaba.

De ahí que al no acreditarse que el fideicomiso benefició política o electoralmente al partido, según la Sala Superior, cualquier investigación posterior del INE sobre el tema infringiría los principios del debido proceso y el derecho fundamental a la presunción de inocencia, ya que no es conforme a Derecho permitir nuevamente, y de forma reiterada, el ejercicio de facultades de investigación respecto de los mismos hechos.

Derechos político-electorales y función electoral

La Sala Superior ha tenido una posición mayoritariamente liberal en cuanto al ejercicio de los de-

rechos político-electorales. Ello es muy claro en el caso de los asuntos en los que se ha analizado la interpretación del principio de paridad de género y los casos de candidaturas transexuales.

En cambio, en el caso del ejercicio de los derechos político-electorales de funcionarios públicos ha adoptado una posición más bien rígida respecto del Poder Ejecutivo, y muy laxa en el caso del Poder Legislativo.

En cuanto a las funciones de la autoridad electoral, llama la atención el caso del Fideicomiso de Morena, no por la supuesta falta de exhaustividad en la investigación por parte del INE, sino por la lógica que sigue la Sala Superior al precisar que ya no se puede volver a investigar las conductas denunciadas en atención al principio de presunción de inocencia del partido.

Ese criterio, respecto de la función de la fiscalización en materia electoral y las normas procesales, ya había sido abordada de manera similar en el caso de las impugnaciones por el supuesto rebase de topes de campaña en la elección para la gubernatura en Coahuila.⁴

Por otra parte, en el caso de la verificación de apoyos ciudadanos en favor de la candidatura del Bronco, la Sala tuvo un criterio similar en el que al alegar supuestas violaciones o irregularidades de la autoridad electoral administrativa, ordenó que se le diera el registro al candidato sin posibilidad de revisar nuevamente la veracidad de la información aportada a la autoridad.

⁴ Ver Francisco Zorrilla Mateos, “La incertidumbre en la fiscalización electoral: el caso Coahuila”, en *Nexos en línea*, consultable en <<https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=7095>>.



Probablemente el problema mayor de los criterios en materia de fiscalización y del caso del Bronco sea cómo dimensiona la Sala Superior el interés público detrás de las normas electorales. Es decir, según el Tribunal Electoral es más importante la “violación a un derecho procesal” a que se conoz-

ca el origen, uso y destino de los recursos que recibe un partido y sus campañas, o si efectivamente los apoyos que recibe un candidato independiente a la Presidencia son reales. El interés privado por encima del interés general. ⑤

EL VOTO DESDE el extranjero: retos y desafíos



Cuando concluye un proceso electoral resulta necesario evaluar las acciones implementadas, los procedimientos, el marco normativo, así como los acuerdos, lineamientos y resoluciones adoptadas por la autoridad electoral para identificar aciertos, detectar fallas y diagnosticar áreas de oportunidad que permitan estar en condiciones de realizar un ejercicio de mejora continua que toda institución u organización se encuentra obligada a realizar.

En virtud de lo anterior, el Instituto Nacional Electoral (INE) determinó llevar a cabo un ejercicio que tuviera por objeto diagnosticar de manera integral el voto de los mexicanos residentes en el extranjero durante las pasadas elecciones de julio de 2018.

Para la elección del pasado domingo 1 de julio de 2018, las personas que viven fuera de México ejercieron su derecho al voto bajo un nuevo modelo de sufragio a distancia derivado de la reforma electoral de 2014, la cual contempló que el migran-

te mexicano pueda elegir, además de presidente de la república, a senadores y gobernadores,¹ así como la posibilidad para tramitar la credencial para votar en consulados de México en el mundo.²

¹Para la elección de 2018, los mexicanos que residen en el exterior pudieron votar por las gubernaturas de Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Yucatán y Ciudad de México (que ya contaba con una experiencia previa) de acuerdo a la entidad de procedencia. La legislación local de cada entidad determina si sus ciudadanos en el extranjero están en posibilidad de ejercer el voto para elegir al Ejecutivo de su estado. Adicionalmente, los ciudadanos originarios del estado de Jalisco pudieron votar por una diputación por el principio de representación plurinominal para integrar el Congreso del estado en mención.

²Por primera vez, las personas nacidas en México que residen en el exterior y los nacionales nacidos en otro país que son hijos de padre o madre mexicana, están en posibilidad de obtener su credencial acreditando su nacionalidad y consignando en su registro la entidad federativa de origen o la del nacimiento de sus padres como referencia para la elección de gobernadores, senadores o cargos de elección popular cuando las leyes locales lo consideren. Para tal efecto, el artículo 334 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe) señala: "La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores establecerá en las embajadas o en los

* Director del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero del Instituto Nacional Electoral.



Cabe recordar que en el pasado, los mexicanos que viven en el extranjero tenían que tramitar su credencial de elector obligatoriamente en territorio nacional; la única opción era viajar a México para tramitarla, con los riesgos que eso implicaba para muchos, y esperar varios días para obtenerla. Sobra explicar por qué, por ejemplo, para un jornalero indocumentado hacer eso resultaba inviable. Las trabas que la legislación electoral imponía para conseguir su credencial a los connacionales que viven en esas condiciones eran incomprensibles.

La nueva legislación electoral también prevé que la solicitud para votar a distancia podrá ser completada en línea y mediante una aplicación en dispositivos móviles. Estos cambios a la ley que tuvieron como propósito facilitar el sufragio extraterritorial e incrementar la participación, también abrieron la posibilidad –en esta primera elección con un nuevo modelo de voto desde el extranjero–, de ampliar el periodo de registro para votar de tres a siete meses; es decir, del 1 de septiembre de 2017 al 31 de marzo de 2018 y a través de los

consulados de México en el extranjero, los mecanismos necesarios para el trámite de credencialización. El Instituto celebrará con la Secretaría de Relaciones Exteriores los acuerdos correspondientes”.

consulados al momento de solicitar en ventanillas la credencial para votar desde el extranjero.³

2018: El voto desde el extranjero

La participación de mexicanos desde el extranjero mostró un avance significativo: de 40 737 votos en las elecciones federales de 2012, a poco más de 98 470 en las elecciones del pasado 1 de julio de 2018.⁴ Por vez primera se recibieron votos desde 107 países, según la residencia de los ciudadanos (84% provino de los Estados Unidos).

Resulta significativo valorar que en esta elección se registraron 181 873 personas para votar, cifra que supera por tres la registrada en los comicios previos de 2012. No obstante, la expectativa que se tenía es que se pudieran registrar cerca de medio millón de mexicanos que viven en el extranjero y que cuentan con su credencial de elector.

Valorar la razón por la cual no se registró medio millón de ciudadanas y ciudadanos que al momento de la inscripción contaban con su credencial y por qué únicamente 54% de los 181 873 ciudadanos registrados sufragaron, debe ser parte de un diagnóstico obligado. En un proceso permanente de diálogo con migrantes y organizaciones de la sociedad civil en Estados Unidos, han demandado al INE la necesidad de explorar la aplicación de un modelo más sencillo de participación política desde el extranjero y definir cómo transitar hacia un voto electrónico que disminuya costos y per-

³ Se preguntaba a los ciudadanos si deseaban votar quedando inscritos de forma automática, entre otras medidas relevantes.

⁴ El candidato Ricardo Anaya Cortés obtuvo 26 344 votos desde el extranjero (26.75%); José Antonio Meade Kuribreña tuvo 4 613 sufragios a distancia (4.28%); y Andrés Manuel López Obrador 63 863 votos migrantes (64.86%). Los datos pueden ser consultados en <<http://votoextranjero.mx>>.

mita que más mexicanas y mexicanos voten desde otros países. Académicos, expertos y técnicos han subrayado que instrumentar el voto por la vía electrónica para las elecciones de 2021 sería factible y viable, sin embargo, el mayor desafío es de orden político.

Con el propósito de contar con un diagnóstico integral, se llevó a cabo el seminario Evaluación del voto de las y los mexicanos residentes en el extranjero⁵ como ejercicio de evaluación en el cual consejeras y consejeros electorales nacionales y de los organismos públicos locales electorales, organizaciones y líderes migrantes, funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como académicos, expertos e investigadores nacionales e internacionales analizaron y discutieron los resultados del ejercicio de voto foráneo en 2018 para identificar áreas de oportunidad y tener mayores elementos que permitan plantear al legislador modificaciones al marco normativo frente a los retos del futuro.

Del encuentro surgieron múltiples ideas y diversas recomendaciones, entre las que destaco:

- La presencia del INE debe ser continua -tanto física como en medios de comunicación- en ciudades o regiones de Estados Unidos donde se concentra la comunidad mexicana, no sólo cuando se celebran elecciones.

⁵ Se llevó a cabo el 29 y 30 de octubre en la Ciudad de México y fue organizado por el INE y el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato. El evento puede consultarse en <<http://www.votoextranjero.mx/web/vmre/seminario-evaluacion-vmre-2018>>.

- Es importante realizar campañas de difusión y educación cívica en inglés, en virtud que la mayor parte de los *dreamers* nacieron en territorio nacional y llegaron a Estados Unidos a temprana edad, por lo que no hablan español.

- Se debe dar mayor impulso al tema de género y promover más la participación de la mujer migrante.

- Sería positivo abordar el tema del voto extranjero desde la perspectiva de los derechos humanos y no del beneficio o cálculo político.

- Es necesario evaluar cambios al modelo del voto desde el exterior y suprimir pasos como la activación de la credencial para votar y/o el registro para votar desde el extranjero.

- El INE tiene la posibilidad -mediante Acuerdos del Consejo General- de impulsar la instrumentación del voto mixto

(electrónico y postal) y de promover una representación política de nuestros migrantes en el Congreso mexicano, mediante acciones afirmativas.

Una nueva Comisión

Con el propósito de fortalecer el vínculo entre el INE y la comunidad migrante, así como sentar las bases para analizar y desarrollar nuevas modalidades de emisión del voto a distancia, se conformó la Comisión de Vinculación con Mexicanos Residentes en el Extranjero y Análisis de las Modalidades de su Voto.⁶

⁶ La Comisión fue instalada el 5 de noviembre de 2018. Es presidida por el consejero electoral Enrique Andrade y la inte-



El programa de trabajo de la Comisión comprende,⁷ como se ha señalado, las actividades permanentes de voto desde el extranjero y la vinculación con la comunidad, así como la promoción de la credencialización en consulados y el análisis de propuestas y acciones para lograr una mayor representación política en el Congreso de nuestro país de quienes viven más allá de las fronteras.

De acuerdo con los diagnósticos y la demanda de contar con un voto más práctico y asequible, la Comisión atenderá el análisis de mejoras normativas, procedimentales y operativas del sufragio a distancia con el fin de que ésta pueda definir opciones para presentar propuestas concretas y viables de un voto extraterritorial mixto o por medios electrónicos.

Las organizaciones de migrantes han recibido de forma positiva esta iniciativa y solicitan tener una comunicación permanente con la Comisión para estar al tanto de los avances y estar en posibili-

gran la consejera electoral Adriana Favela, el consejero Marco Antonio Baños, la consejera Claudia Zavala y el consejero Ciro Murayama. Funge como secretario técnico René Miranda, Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores.

⁷ El programa de trabajo de la Comisión contempla un Cronograma de actividades que define con precisión los entregables y las fechas para llevar a cabo el seguimiento e implementación de las actividades relativas al Voto desde el Extranjero.

dad de hacer una retroalimentación de los asuntos abordados.

Los dos Méxicos

La democracia en México no está completa si no incluye a los millones de personas que han emigrado al otro México que se encuentra al otro lado del Río Bravo. Dice León Krauze que “los mexicanos que viven más allá de las fronteras se siguen sintiendo parte del país, a veces con una intensidad patriótica incluso mayor a la que se tiene cuando se vive en territorio nacional”. El esfuerzo conjunto entre instituciones mexicanas, comunidad migrante, académicos, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación, permitirá lograr avances sustantivos e innovadores en el tema del sufragio migrante con nuevas formas de participación. El voto electrónico o un modelo mixto puede ser la solución no sólo para que puedan participar en las elecciones sino en las consultas ciudadanas en puerta. Su implementación debe superar todas las pruebas de certeza y eficacia que la ley exige y que en toda elección formal están presentes.

El INE ratifica su compromiso constitucional para continuar fortaleciendo la democracia bajo los principios de imparcialidad, certeza, legalidad e independencia incluso más allá de las fronteras. 

INCLUSIÓN DE GRUPOS en situación de vulnerabilidad en el proceso electoral federal 2017-2018

Desde su origen la democracia ha sido entendida y aplicada de diferentes formas. Quienes constituyen al pueblo o a la ciudadanía, así como sus derechos y atribuciones se han modificado a lo largo del tiempo.

En Atenas, la ciudadanía se conformaba por todos aquellos hombres libres mayores de 18 años; la ciudadanía se adquiría por nacimiento y se le consideraba un privilegio. Así, los esclavos y otros grupos estaban fuera de ella. Por su parte, las mujeres podían ser consideradas ciudadanas de acuerdo con su estatus social, aunque eran los varones los únicos que podían ejercer su voto y tener voz en las asambleas, por lo que el verdadero poder político recaía en ellos.¹

¹ Respecto a la calidad de ciudadana de las mujeres Galaz comenta que para éstas la distinción entre ciudadanas y no ciudadanas radicaba exclusivamente en su condición social; las mujeres de clase alta lo eran aunque en la práctica eran tratadas como eternas menores de edad. Véase: Mariateresa

En otros periodos históricos y naciones no fue diferente; basta recordar la Revolución francesa -que sentó las bases de la democracia moderna-, guiada por los principios de “libertad, igualdad, fraternidad”. En ese contexto, ser ciudadano implicaba que se era “habitante de una ciudad o *cité*, de un Estado libre, que tiene el derecho de sufragio en las asambleas públicas y que se formaba parte de la soberanía”.² En el *Supplément* de 1798, ser ciudadano se establecía como el “nombre común para todos los franceses y demás individuos de naciones libres que disfrutaban de derechos de ciudadanía. Relativo a las mujeres, es un simple califica-

Galaz (2000). “Historia del concepto de ciudadanía en la Atenas clásica” en *Ciudadanía en movimiento*, México: Universidad Iberoamericana.

² Raymonde Monnier (2004). “La noción de ciudadano en Francia. De la Ilustración a la Revolución. Definiciones, normas y usos”, en *Historia Contemporánea*, núm. 28. Universidad del País Vasco: p. 294. Disponible en: <www.ehu.es/ojs/index.php/HC/article/view/5033/4901>, consultado el 11 de diciembre de 2018.

* Consejera electoral del Instituto Nacional Electoral (INE).

tivo”.³ De esta forma se hacía una distinción clara entre hombres y mujeres, en donde, de nuevo, el poder político sólo pertenecía a unos cuantos, hecho que se alargó, como es del conocimiento general, por varios años.

En los siglos XIX y XX comenzaron a gestarse diferentes movimientos sociales impulsados por grupos que históricamente habían sido excluidos e invisibilizados y a quienes se les habían negado sus derechos fundamentales. En Estados Unidos, por ejemplo, la población de varones afroamericanos vio reconocido su derecho al voto en 1870,⁴ aunque fue hasta 1965 cuando el presidente Lyndon B. Johnson firmó el *Voting Rights Act* o Ley del Derecho al Voto, declarando ilegales las leyes que restringían el sufragio a las y los afroamericanos, pues los actos de violencia y racismo en su contra, incluso desde las instituciones, no les permitían ejercer sus derechos políticos.⁵ Por su parte, las mujeres pudieron ejercer este derecho a partir de 1920 y cuatro años más tarde se reconoció el derecho a la ciudadanía estadounidense de las personas indígenas americanas.⁶

Alain Touraine define la democracia moderna como “el régimen político que permite que vivan

³ *Idem*.

⁴ El sufragio de las mujeres afroamericanas estaba reconocido en la decimonovena enmienda de la Constitución, que garantiza el derecho a voto de las mujeres.

⁵ “Principales hitos en la lucha por los derechos civiles y la igualdad en EE.UU” en *La Vanguardia*, 2014, disponible en: <<https://bit.ly/2EhjpZd>>, consultado el 11 de diciembre de 2018.

⁶ A pesar del derecho a la ciudadanía para las y los indígenas americanos, fue hasta 45 años más tarde que pudieron ejercer su derecho al voto, pues cada estado tenía la autoridad de decidir quiénes podían votar, siendo Nuevo Mexico el último estado en reconocer este derecho en 1962. Véase: “Voting Rights for Native Americans” en *Library of Congress* disponible en: <<https://bit.ly/2qcM8Uk>>, consultado el 11 de diciembre de 2018.

bajo las mismas leyes individuos de intereses y creencias distintos, que nos permite vivir juntos con nuestras diferencias, como decían los jóvenes ‘beurs’ (franceses de origen argelino) en su marcha por la igualdad en 1983”.⁷ Esta definición me parece fundamental, pues hace referencia a las diferencias, ya que “el pueblo no es una entidad orgánica ni una especie de espíritu colectivo, sino que es solamente el conjunto de ciudadanos y ciudadanas distributivamente considerados; es decir, de ciudadanos tomados en tanto individuos libres e iguales, haciendo abstracción tanto de su papel socioeconómico como de sus capacidades e identidades culturales.”⁸

En el contexto nacional se han hecho esfuerzos por garantizar los derechos políticos de todos los sectores y grupos de la sociedad. Algunas de las reformas que han buscado la inclusión de diferentes grupos son las de los artículos 34 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que reconocieron el sufragio femenino a nivel federal en 1953 y el voto en las elecciones locales de 1947, respectivamente, a pesar de que en algunos estados de la república ya se había legislado en su favor desde 1923. Otro ejemplo de ello, en relación con los pueblos originarios e indígenas, es la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001, a partir de la cual el artículo 2º de la CPEUM establece el derecho de los pueblos a la libre determinación y autonomía.

Actualmente, podemos decir que el sufragio universal es la condición mínima de la democracia;

⁷ Alain Touraine (1998). “Las condiciones, los enemigos y las oportunidades de la democracia” en *Democracia: principios y realización*. Ginebra: Unión Interparlamentaria, p. 90.

⁸ Luis Salazar y José Woldenberg (2016). *Principios y valores de la democracia*. México: INE, p. 22.

sin embargo, asegurar la total inclusión y respeto a los derechos políticos de todas las personas aún es un gran reto, pues varios grupos en situación de vulnerabilidad siguen enfrentando diferentes actos de discriminación por diversos motivos tales como sexo, identidad y/u orientación sexual, raza, condición social, origen étnico y discapacidad, por lo que podríamos considerar la división que establece Ana Montoya de dos tipos del ejercicio ciudadano:

El primero de ellos, la “ciudadanía formal”, consistente en la positivización de derechos y deberes políticos circunscritos en todos los Estados a la nacionalidad, tales como el derecho de sufragio, el ser elegido para desempeñar cargos públicos, tomar parte en partidos y movimientos políticos y hacer uso de los mecanismos de participación ciudadana, entre otros. Y la “ciudadanía sustantiva” referida al contenido de los derechos, a su ejercicio por medio de los espacios tradicionales y no tradicionales y al contar con mecanismos administrativos, judiciales y políticos para su realización.⁹

En este sentido resultan necesarias medidas que reduzcan las desigualdades históricas entre los distintos sectores de la sociedad para establecer las condiciones necesarias para el pleno desarrollo de todas y todos. Es decir, para hacer efectiva la ciudadanía sustantiva de la que habla Montoya, pues los logros normativos, aunque indispensables, no resultan suficientes frente a los prejuicios y estereotipos que permean nuestra cultura.

Es por lo anterior que el INE buscó coadyuvar en la plena inclusión de todos los sectores de la socie-

dad en el proceso electoral 2017-2018, de forma tal que se implementaron diversas acciones en este sentido. Éstas fueron diseñadas e instrumentadas considerando las características propias de cada grupo. Al respecto, Marcela Lagarde menciona que:

Cada condición social y cultural o de experiencia vital hace que grupos y personas enfrenten la vida cotidiana de formas particulares específicas. Sus necesidades, carencias, privaciones, oportunidades, aspiraciones y deseos están cincelados por su condición de género, de edad, de salud, de clase, en síntesis, de proceso histórico, o sea, por su condición histórica; síntesis de todas las dimensiones específicas y particulares.¹⁰

A continuación, se da cuenta de las principales acciones y criterios implementados por el INE buscando reducir las barreras que impiden el ejercicio pleno de los derechos de participación de algunos grupos en situación de vulnerabilidad.

Mujeres

Aun cuando las mujeres representan la mitad de la población, fue apenas hace 65 años que sus derechos políticos fueron reconocidos, y desde ese momento han debido ganar terreno en los espacios de representación. En la década de los noventa se implementaron por primera vez las cuotas de género (sin sanción), las cuales fueron evolucionando hasta que en 2014 se estableció el principio de paridad de género que establece la obligación de los partidos políticos de “[...] garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales”¹¹

⁹ Ana Montoya Ruiz (2009). “Mujeres y ciudadanía plena, miradas a la historia jurídica colombiana” en *Opinión Jurídica*, vol. 8, julio-diciembre, núm. 16. Medellín: p. 141.

¹⁰ Marcela Lagarde y de los Ríos (2012). *El feminismo en mi vida. Hitos, claves y topías*. México: Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, p. 101.

¹¹ Artículo 41, fracción I, Constitución Política de los Estados

Aunado al principio de paridad, el INE implementó, en el marco del proceso electoral 2017-2018, acciones afirmativas para la postulación de las candidaturas tanto a las diputaciones federales, como a las senadurías. En éstas se fijó que:

- La lista de candidaturas a senadurías por el principio de representación proporcional deberá encabezarse por una fórmula integrada por mujeres.
- Al menos dos de las cinco listas de candidaturas a diputaciones federales por el principio de representación proporcional deberán encabezarse por fórmulas de un mismo género.
- La primera fórmula que integra la lista de candidaturas a senadurías de mayoría relativa que se presente para cada entidad federativa, deberá ser de género distinto a la segunda fórmula.
- De la totalidad de las listas de candidaturas a senadurías de mayoría relativa por entidad federativa, el 50% deberá estar encabezada por mujeres y el 50% por hombres,¹² (Acuerdo INE/CG508/2017).

Estas medidas propiciaron que tuviéramos un número inédito de candidatas conteniendo por un cargo federal en el pasado proceso electoral (3 494). Hay que decir que todos los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) que tuvieron elecciones concurrentes emitieran criterios similares a los referidos, de tal suerte que el número de candidatas locales (46 884) también fue histórico.

Unidos Mexicanos.

¹² Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto para el Proceso Federal 2017-2018. INE/CG508/2017, p. 31.

Pueblos indígenas

El artículo 2º constitucional reconoce la pluriculturalidad del Estado mexicano por lo que ésta debería verse reflejada en la conformación de las autoridades. Así, con la finalidad de que las personas indígenas fueran representadas, como parte de las acciones afirmativas para abrir espacios de representación a estos grupos, para el pasado proceso electoral se estableció que los partidos políticos nacionales debían postular a personas que se autodescriban como indígenas en 12 de los distritos electorales cuya población estuviera conformada por al menos 40% de población indígena; asimismo, lo anterior sin perder de vista el principio de paridad, para que 50% de las candidaturas correspondieran a mujeres y 50% a hombres.

Esta medida fue profundizada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de



la Federación que, a través de la sentencia SUP-RAP-726/2017, aumentó una postulación de persona indígena para que los partidos políticos tuvieran la obligación de postular a 13 personas indígenas en vez de 12 y estableció garantías para que la persona postulada efectivamente perteneciera a un pueblo indígena. Al respecto señaló que:

En efecto, para hacer efectiva la acción afirmativa en cuanto a que las personas postuladas por los partidos sean representativas de la comunidad indígena, no basta con que se presente la sola manifestación de autoadscripción sino que, al momento del registro, será necesario que los partidos políticos acrediten si existe o no una vinculación de la persona que se pretende postular con la comunidad a la que pertenece, con la finalidad de dar cumplimiento al principio de certeza y seguridad jurídica, así como de preservar el cumplimiento de la medida; esto es, estamos en presencia de una autoadscripción calificada que debe ser comprobada con los medios de prueba idóneos para ello.¹³

Gracias a estas medidas, para la pasada jornada electoral del 1 de julio de 2018 se registraron un total de 42 fórmulas de candidaturas en los 13 distritos con mayoría de población indígena, de ellas 19 correspondieron a mujeres (45.23%) y 23 a hombres (51.17%). Derivado de la implementación de esta medida, por primera vez tenemos a 13 personas indígenas electas a una diputación federal, de las cuales tres son mujeres y 10 son hombres.

¹³ Recurso de Apelación y Juicios para la protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano. Expedientes SUP-RAP-726/2017 Y ACUMULADOS, p.188.

Diversidad sexual

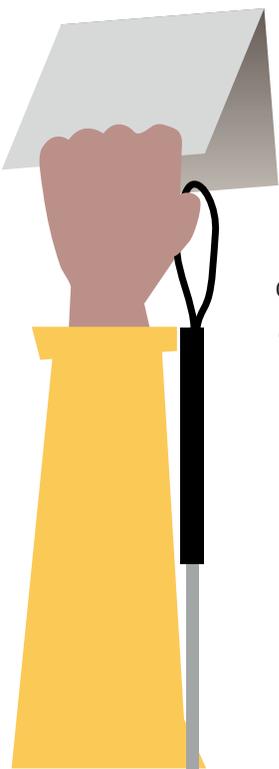
La identidad de género, orientación sexual y expresión de género no debería significar impedimento alguno para el ejercicio de los derechos políticos. Sin embargo, el caso particular de la comunidad trans (travestis, transgénero y transexuales) enfrenta diversas formas de discriminación en la vida diaria y al momento de ejercer sus derechos políticos, principalmente cuando la credencial para votar expedida por el INE contiene datos que no concuerdan con la expresión de género de la persona titular.

Para garantizar los derechos de la comunidad trans, desde 2015 el INE estableció procedimientos que facilitan la actualización de la credencial para votar con los datos de las personas que han decidido cambiar de sexo o, incluso, actualizar su fotografía, reflejando su expresión de género; sin embargo, no se habían incorporado medidas tendientes a evitar la discriminación de las personas trans el día de la jornada electoral, por lo que fue necesario desarrollar y poner en operación el *Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana*.¹⁴

Con este documento se proporcionó una guía que orientara las acciones conducentes a garantizar el ejercicio del voto de las personas trans en todas las elecciones y mecanismos de participación ciudadana, en igualdad de condiciones y sin discriminación alguna.

Este protocolo se dirigió a todas las personas involucradas en el desarrollo de la jornada electoral,

¹⁴ Acuerdo INE/CG626/2017.



con especial énfasis a quienes participaron como integrantes de las mesas directivas de casilla. El protocolo planteó brindar capacitaciones a todas y todos los involucrados en la jornada electoral para evitar acciones discriminatorias contra la comunidad trans, tales como ser cuestionadas sobre su identidad y/o realizar actos intimidatorios que invadieran su privacidad y significaran un trato desigual.¹⁵

Las acciones que se llevaron a cabo fueron clasificadas en el protocolo en tres rubros correspondientes a diferentes momentos del proceso electoral: jornada electoral, capacitación electoral y promoción del voto libre y razonado. Entre las medidas que se llevaron a cabo podemos destacar que para la capacitación de las y los funcionarios de casilla se establecieron alianzas con organizaciones de la sociedad civil que permitieran planear actividades para orientar a las y los funcionarios en temas relacionados con derechos humanos, orientación sexual y expresión e identidad de género; para la jornada electoral se estableció que no podría cuestionarse la identidad de las personas y, en el marco de la promoción del voto libre, se hizo una campaña de difusión del protocolo y de actualización de la fotografía de la credencial para votar, a fin de que ésta reflejará la expresión de género de las personas.

¹⁵ Aunado a las medidas emprendidas por el INE, cabe resaltar el caso del IEEPCO (Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca) que incorporó el artículo 16 en sus lineamientos de paridad. El cual establece que, en caso de postulación de personas transgénero, transexuales, intersexuales o muxes, la postulación de la candidatura corresponderá al género al que la persona se autoadscribe y dicha candidatura será tomada en cuenta para el cumplimiento del principio de paridad de género.

Personas con discapacidad

Las personas que viven con alguna discapacidad física, mental, intelectual o sensorial sufren distintos actos de discriminación o exclusión y enfrentan barreras relacionadas con la actitud y el entorno, las cuales evitan su participación plena y efectiva en la sociedad. Ante esta situación, el INE elabora distintos materiales para que este sector de la población pueda ejercer su voto, por ejemplo: la plantilla *braille* de boletas electorales y la etiqueta en este mismo sistema para identificar las urnas en las que deben ingresar sus votos (2003); la mampara especial y las bases porta urnas para personas en silla de ruedas, con alguna discapacidad motriz o de baja estatura desarrollados (2006) y el cartel de atención preferente para quienes están en alguna situación de vulnerabilidad. Es importante señalar que desde 1990 la legislación contemplaba que las personas que tuvieran una discapacidad que les impidiera ejercer por sí solas su voto, pudieran ser asistidas por una persona de su confianza; asimismo, se permite el ingreso a la casilla de las personas con discapacidad visual que estén acompañadas de un perro guía.

En adición a estas medidas, el Reglamento de Elecciones del INE estableció las reglas comunes para la ubicación e instalación de las casillas. De éstas destaca que las casillas no deben presentar obstáculos naturales o artificiales que dificulten o impidan el acceso y tránsito de las personas con alguna discapacidad, personas adultas mayores, así como mujeres embarazadas. La recomendación es instalarlas en planta baja, en un terreno plano, evitando en la medida de lo posible el uso de escalones y desniveles; y en caso necesario, se podrían colocar rampas sencillas o realizar adecuaciones con autorización del responsable dueño del inmueble.

La innovación introducida en el pasado proceso electoral fue que se buscó la inclusión de las personas con discapacidad en todos los ámbitos del proceso electoral. A efectos de lo anterior se desarrolló e instrumentó el *Protocolo para la inclusión de las personas con discapacidad como funcionarios y funcionarias de mesa directiva de casilla*,¹⁶ en el que se establecieron las condiciones para facilitar y coadyuvar a la participación de las personas con discapacidad en los procesos electorales.

Considero que la medida más importante que surge de este documento fue la implementación de acompañamiento para las personas con discapacidad que así lo requirieran, posibilitando así el desempeño de esta forma de participación ciudadana. El o la acompañante en cuestión podría ser otro integrante de la Mesa Directiva de Casilla o un capacitador o capacitadora-asistente electoral, o bien, una persona de su confianza que lo acompañase durante la jornada electoral, quien debería cumplir los mismos requisitos que se solicitan para ser funcionario.

Hospitales

Para los comicios de julio pasado se instrumentaron medidas que impulsaran la participación de la ciudadanía que por diferentes motivos se encuentra en hospitales. Con el fin de posibilitar el ejercicio de este derecho se emitieron los *Lineamientos de operación de casillas especiales para el voto de las personas hospitalizadas, familiares o personas a su cuidado y personal de guardia, durante la Jornada electoral del 1 de julio de 2018 en hospitales. Prueba piloto y dispositivo ordinario*.¹⁷

¹⁶ Acuerdo INE/CG161/2017.

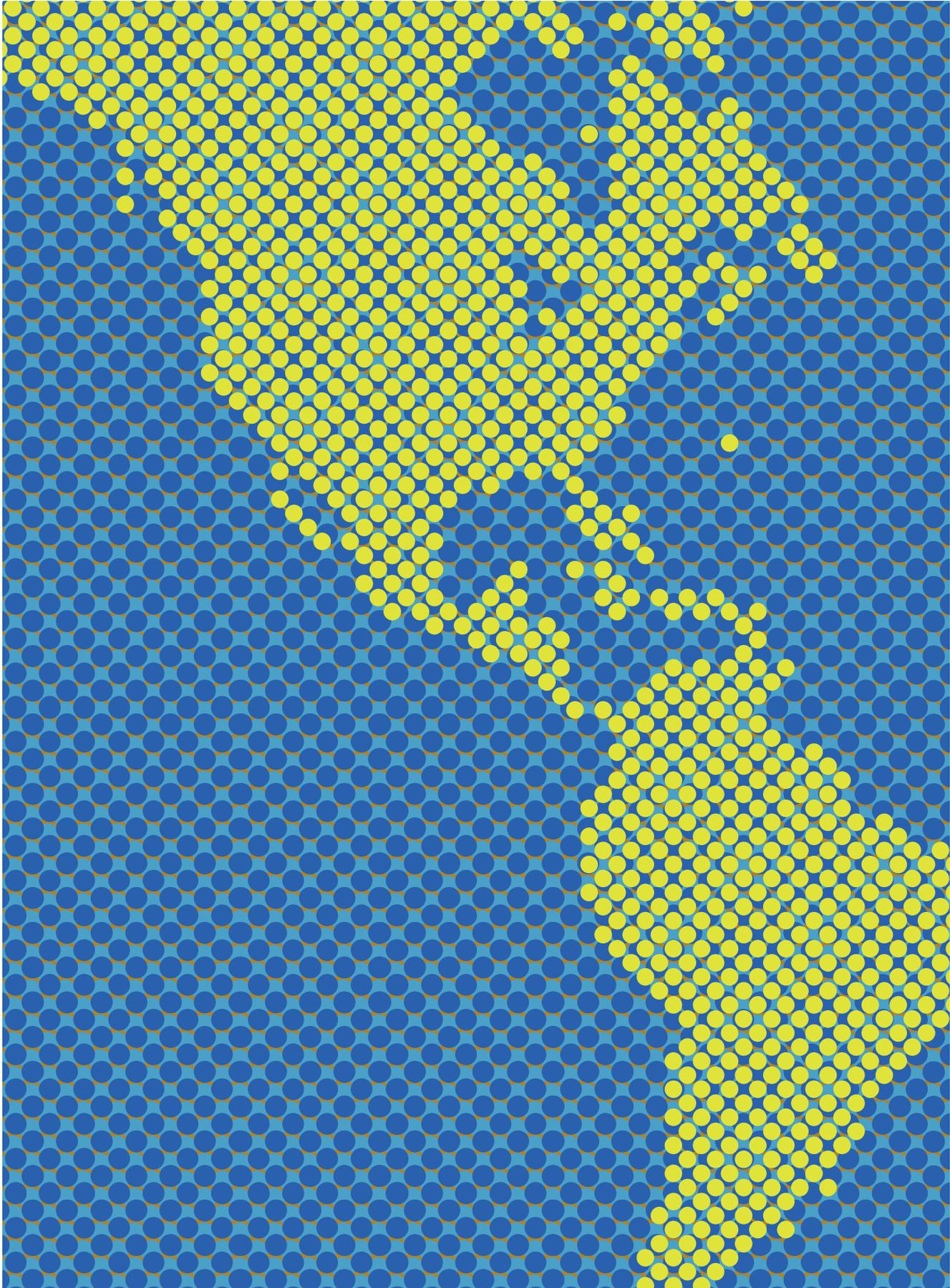
¹⁷ Acuerdo INE/CG431/2018.

En este documento se establecieron las particularidades que tendría la Casilla Especial para personas hospitalizadas, tanto para la prueba piloto, como para las casillas especiales que se instalaron en las 31 entidades federativas bajo la modalidad de votación convencional. Para la prueba piloto en la Ciudad de México, se definió la operación de dicha casilla pues contó con dos modalidades para recabar la votación: fija e itinerante. La modalidad itinerante recopiló la votación de las personas hospitalizadas directamente en el lugar en donde se encontraban, observando en todo momento las medidas de sanidad determinadas por la autoridad de salud. Por su parte, la modalidad fija permitió que los familiares, personas al cuidado de otras y otros y el personal de guardia del hospital, acudiera directamente a la casilla instalada dentro del hospital.

Estas medidas pretenden también, impactar positivamente en la vida cotidiana de las personas, ya que a través de la capacitación brindada para su implementación creemos que podemos coadyuvar a reducir la incidencia de la violencia y la discriminación que enfrentan diferentes sectores de la sociedad.

Para concluir retomo las palabras de Marcela Lagarde respecto a la igualdad que para la autora “consiste en reconocer igual valor a cada ser humano y actuar en consecuencia, plasmar en la sociedad, en el Estado y en la cultura lo conducente para realizar dicha igualdad”,¹⁸ con esto se reafirma la importancia y valor de la normativa y las acciones afirmativas para generar un cambio profundo en la cultura y la sociedad. ☺

¹⁸ *Op. cit.*, p. 100.



AVANCES Y DESAFÍOS de los procesos electorales en las Américas

El 2018 ha sido uno de los años electorales más cargados de la última década. En estos casi 12 meses la Organización de los Estados Americanos (OEA) ha observado: el referéndum en Ecuador, las elecciones generales y la segunda vuelta presidencial en Costa Rica, las elecciones legislativas y municipales en El Salvador, las elecciones parlamentarias en Granada, la elecciones legislativas y la primera y segunda vueltas de las elecciones presidenciales en Colombia, las elecciones generales en Paraguay, las elecciones federales y locales de México, el reciente referéndum en Perú y -por primera vez en la historia de la Organización- las elecciones generales de Brasil. El calendario electoral se completó con las elecciones parlamentarias de Antigua y Barbuda; las municipales de Perú; y las elecciones presidenciales de Venezuela, para las cuales la Organización no fue invitada.¹

¹ Las Misiones de Observación Electoral de la OEA se despliegan a solicitud de los Estados Miembros.

* Jefa de la Sección de Observación Electoral, Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la OEA. Los puntos de vista volcados en este texto son a título personal.

En este artículo compartiremos las lecciones aprendidas durante este año. Este repaso incluye tendencias regionales e identifica algunos de los desafíos en materia electoral que aun enfrentan nuestras democracias.

Normas claras y a tiempo conservan la seguridad jurídica

Una vez más hemos podido constatar el rol clave que tienen las reglas de juego en los procesos electorales. Las normas pueden otorgar solvencia y seguridad a una elección o pueden ser el origen de tensiones políticas evitables, obstáculos en la organización e incluso impactar directamente en los derechos políticos de la ciudadanía. Las reglas no sólo deben estar claras sino también deben ser aprobadas a tiempo.

Al analizar la situación regional encontramos que, efectivamente, algunos países tienen leyes claras y resoluciones administrativas que otorgan previ-

sibilidad y seguridad jurídica al desarrollo de los comicios. Otros, en cambio, tienen marcos débiles con normas dispersas en diferentes leyes y reglamentos, que pueden ser confusos o incluso contradictorios.

En Paraguay, por ejemplo, la Misión observó que la legislación existente no se ajusta al sistema político-electoral actual. Debido a que el código electoral precede a la práctica de crear coaliciones políticas, no hace mención de ellas. Como resultado, se generan dificultades cuando los partidos deciden formar alianzas de cara a los comicios. No es de extrañar que esta situación haya creado conflictos e incertidumbre en la fase preelectoral.

En México, país con un marco normativo robusto, un cambio de reglas administrativas de último momento aportó más confusión a un contexto en el que las noticias falsas circulaban a gran velocidad entre la ciudadanía. Las autoridades electorales modificaron los criterios que debían aplicarse para consignar un voto como válido, cambiando así una modalidad que se había utilizado durante décadas. Esta situación generó incertidumbre y preocupación sobre la capacidad de los miembros de casilla, muchos ya capacitados, de contar los votos de acuerdo con las nuevas reglas. Vale destacar que los órganos electorales trabajaron a contrarreloj para difundir los nuevos lineamientos y así evitaron que estos cambios tuvieran impacto en el conteo el día de la elección.

Polarización y violencia, se imponen al intercambio de ideas

Las campañas electorales se están desarrollando en un contexto de profunda desilusión con la democracia. De acuerdo con la última encuesta de Latinobarómetro, solo 48% de los latinoamerica-

nos considera que este sistema constituye “la forma preferible” de gobierno.

En este 2018 hemos sido testigos de cómo la polarización y la violencia se han adueñado de las campañas. Los ataques no se han dirigido únicamente contra candidatos o autoridades electorales. Periodistas, simpatizantes y minorías también han sido objeto de amenazas, discursos ofensivos y agresiones.

Las tensiones electorales alcanzaron un punto alto en Ecuador, donde dos opciones políticas fuertemente polarizadas compitieron en el referéndum. En Costa Rica, la publicación de una Opinión Consultiva emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre identidad, igualdad y no discriminación de género para personas del mismo sexo dio pie a que surgieran discursos dirigidos a atacar y estigmatizar a distintas minorías sexuales. El tema acaparó la campaña, dejando escasas oportunidades para debatir sobre los ejes programáticos de cada uno de los candidatos.

En algunos casos, la violencia verbal se convirtió en violencia física. Un mes antes de las elecciones generales en Brasil, el ahora presidente electo, Jair Bolsonaro, fue víctima de un violento ataque con un cuchillo. Si bien la figura más visible, Bolsonaro, fue víctima, no fue la única en ese país.

México protagonizó el proceso electoral más sangriento de la región en los últimos años. Entre el 8 de septiembre de 2017 y el 29 de junio de 2018, 103 actores políticos fueron asesinados en 25 estados de la federación. Es importante aclarar que estas muertes se enmarcaron en una situación de inseguridad generalizada, dado que 2017 fue el año más violento en dos décadas para el país.

Incluso en países como México, que cuenta con un sólido sistema de control de las finanzas partidarias, no se ha logrado acabar con el uso de las promesas de beneficios a cambio de votos ni con el financiamiento de origen desconocido.

En el Caribe, los retos son todavía mayores debido a la ausencia de regulación en materia de financiamiento político-electoral. En el caso de Granada, por ejemplo, no existe regulación sobre el origen de los fondos con que se financian las campañas ni hay prohibición a las donaciones extranjeras y anónimas. Asimismo, no hay límites en los gastos de campaña y los partidos políticos no están obligados a revelar sus finanzas. Bajo este marco normativo, el control gubernamental sobre las finanzas de las campañas es prácticamente nulo.

La paridad efectiva sigue siendo un reto

En 2018, hemos observado resultados desiguales en cuanto al acceso de las mujeres a las asambleas y los parlamentos nacionales. En países como Costa Rica y México, que han legislado medidas de paridad y tienen instituciones que las aplican, hemos visto un aumento considerable en el número de mujeres en cargos públicos electivos. En Costa Rica, tras las últimas elecciones, el porcentaje de diputadas en la asamblea creció de 33,3% a 45,6%. En el caso de México, la presencia de mujeres en la Cámara de Diputados alcanzó 48,2% y en el Senado, 49,2%.

Estas cifras contrastan con los resultados observados en otros países de la región. En El Salvador, por ejemplo, este año las mujeres perdieron un escaño en la Asamblea y actualmente ocupan 31% de las bancas. En Colombia, la Cámara Baja tiene 18% de mujeres en comparación con 20% en el período anterior. En Brasil, aunque el número de

diputadas en la Cámara Baja aumentó de 51 a 77, las mujeres sólo ocuparán 15% de los escaños.

En aquellos países en que existen claras dificultades para promover el acceso de las mujeres a lugares de poder se conjugan distintos factores: una ley de cuotas que reserva un porcentaje bajo de escaños; un sistema electoral que resta efectividad a la aplicación de las medidas de acción afirmativa; y partidos que se resisten y aplican las cuotas a su mínima expresión.

Con el acceso de más mujeres a los espacios públicos, el foco empieza a correrse desde las condiciones de acceso hacia las condiciones en que las mujeres compiten en las contiendas. Debemos prestar especial atención al financiamiento de las campañas, así como a la violencia que se ejerce sobre las candidatas o activistas para intimidarlas, para sacarlas del juego.

Participación política de grupos indígenas y afrodescendientes invisibilizada

En prácticamente ningún país de la región hay datos oficiales sobre el origen étnico de los votantes que nos permita conocer tasas de registro y así comprender mejor los patrones de participación de grupos indígenas y afrodescendientes en los procesos electorales. Sumado a esto, es notoria la subrepresentación de estos grupos, tanto en las candidaturas como en los cargos electivos.

En algunos países, como Colombia, existen medidas afirmativas (circunscripciones especiales) para estas poblaciones históricamente discriminados.² Sin embargo, su participación sigue siendo baja.

² En Colombia, las comunidades indígenas tienen reservadas dos bancas en el Senado y una en la Cámara de Representantes. Asimismo, la legislación reserva para los afrodescendien-

En el caso de México, una de las principales innovaciones en el proceso electoral de 2018 fue el establecimiento de medidas de acción afirmativa para la población indígena. Como resultado de esta medida en la Cámara de Diputados las mujeres indígenas obtuvieron 3 curules y los hombres 10.

Innovaciones tecnológicas como desafío permanente

El grado de utilización de la tecnología en los comicios varía de un país a otro de las Américas. Sin embargo, hemos observado que existe una tendencia hacia la modernización de diferentes etapas del proceso electoral, desde la elaboración de los padrones, pasando por la entrega de credenciales hasta el conteo de los votos.

La consolidación y transmisión de resultados es precisamente el momento de los comicios que mayor atención pública concentra. Estos procedimientos se llevan adelante el día de las elecciones, cuando las tensiones están en su punto más alto. Cuando surge algún inconveniente con la publicación de resultados, enseguida comienzan las acusaciones entorno al fraude o los ataques informáticos. Si bien los ataques cibernéticos son una realidad hace años, hemos observado que durante este año los incidentes se debieron en su mayoría a falta de planificación o coordinación, y que fueron corregidos a tiempo.

En los comicios de El Salvador los errores que se registraron en la tabulación y publicación de resultados para la Asamblea legislativa generaron un clima de tensión política y cierta desconfianza la mañana posterior a la votación. El órgano electoral y la empresa supieron, sin embargo, comunicar

tes dos curules en la Cámara de Representantes.

a la ciudadanía cuál era el alcance del problema y cómo se resolvería, lo que evitó que la crisis escalara.

La comunicación y la confianza son dos elementos claves para la exitosa aplicación de herramientas tecnológicas en el marco de un proceso electoral. Sin el involucramiento y el apoyo de legisladores, partidos y candidatos(as), las nuevas tecnologías electorales pueden, en última instancia, enfrentar una fuerte resistencia y convertirse en un problema en lugar de una solución.

En resumen

Los procesos electorales en las Américas están evolucionando a ritmos diferentes. Si bien es cierto que algunos países todavía se encuentran lidiando con cuestiones básicas -como la conformación del padrón electoral, el registro de candidatos, la capacitación de los ciudadanos que trabajan en los centros de votación y la consolidación de los resultados electorales-, es evidente que la mayoría de las democracias del hemisferio ha superado estos retos.

Muchos de los países enfrentan ahora a desafíos electorales de "segundo nivel", entre ellos: cómo y cuándo modificar las reglas de juego; la necesidad de aumentar la participación de las mujeres en los procesos políticos; frenar la violencia electoral contra las candidatas; balancear y transparentar el impacto del dinero público y privado en las elecciones; y analizar el impacto de las redes sociales e internet en las elecciones.

Las democracias electorales son dinámicas. Deben responder a las cambiantes realidades políticas de cada país, así como a desafíos que incluso exceden sus fronteras. Lo que en un proceso electoral dejó



de ser un reto, puede volver a serlo en el próximo. Hoy, además, las elecciones están inmersas en contextos en los que los derechos humanos se ven vulnerados, y la corrupción e impunidad se impo-

nen. Las autoridades electorales tienen la compleja tarea de mantener el progreso logrado y estar preparadas para aquello que vendrá y que muchas veces desconocen. 

¿HACIA DÓNDE VA BRASIL? La elección presidencial de 2018

En octubre de 2018 Brasil ha elegido nuevos representantes para ocupar la silla presidencial y para componer la Cámara de Diputados, así como el Senado federal. Además de eso, se celebraron elecciones para gobernadores de estado y diputados estatales. Desde las elecciones de 2014 el país ha vivido bajo un escenario de disputa reñida en el seno de la clase política, intensas actuaciones políticas del poder judicial y manifestaciones desde la ciudadanía reclamando cambios.

Sin lugar a duda, las pasadas fueron las elecciones más agitadas desde que Brasil regresó a la democracia en 1985. Más allá de la tensión político-social que hay en el país, en estas elecciones conceptos inherentes a la democracia han sido puestos en jaque. Por este motivo, es de suma importancia para Brasil y para América Latina conocer lo que ha sucedido en las elecciones brasileñas y acompañar el nuevo gobierno.

Contexto

El inicio de la campaña electoral se vio sacudida en virtud de la privación de la libertad del expresidente Lula da Silva y el consecuente cambio del candidato del Partido de los Trabajadores (PT) para la carrera presidencial, en la cual hubo inicialmente tres candidatos con posibilidades de llegar a la segunda vuelta: Jair Bolsonaro impulsado por el Partido Social Liberal (PSL), Fernando Haddad del Partido de los Trabajadores (PT) y Ciro Gomes del Partido Democrático Laborista (PDT). En el escenario del legislativo nacional, los resultados en la Cámara de Diputados y en Senado federal han marcado un cierto grado de renovación y reacomodo de la composición partidaria en ambas casas, lo que va a tener un impacto directo en el presidencialismo de coalición brasileño.

* Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca. Investigadora de la Fundación de Fomento a la Ciencia del Estado de Pernambuco (FACEPE) y profesora de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad Federal de Pernambuco (Brasil).

Para entender el proceso electoral y la elección presidencial en Brasil, primeramente, se presentará en este artículo las reglas del juego electoral. En seguida se analizará el escenario preelectoral y los resultados de las elecciones presidenciales. Al final, se señalarán algunos apuntes para el futuro de la política brasileña en los años que siguen.

1. Las reglas del juego electoral brasileño

Brasil tiene una población de 208.5 millones de habitantes que está distribuida en 5 570 municipios. En las elecciones de 2018 había 147.3 millones de electores aptos para votar. De acuerdo con datos del Tribunal Superior Electoral (TSE), estos electores están divididos entre 47.5% de hombres y 52.5% de mujeres. En la carrera electoral estaban en disputa 1 736 escaños entre las plazas de presidente de la república, gobernadores, senadores, diputados federales y diputados estatales. Para cubrir estos cupos vacantes se postularon 28 216 candidatas y candidatos.

El sistema electoral brasileño se reparte en mayoritario y proporcional. El sistema mayoritario elige presidente, gobernadores, senadores y alcaldes. Para elegir el presidente de la república, los gobernadores y alcaldes de ciudades con más de 200 000 electores utilizamos un sistema de mayoría absoluta de doble vuelta.¹ En las elecciones para senadores la regla utilizada es la de mayoría simple.

Para elegir a los diputados federales y diputados estatales el sistema es el proporcional. Los partidos políticos participan solos o por intermedio de coaliciones en la carrera para los escaños de

¹ Las ciudades con menos de 200 000 electores eligen a sus alcaldes en una única vuelta por mayoría simple (TSE, 2018).

la Cámara Federal de Diputados o Asambleas Legislativas de los estados. Por intermedio de una lista abierta de candidatos; es decir, un listado con los candidatos sin definir el orden de preferencia, cada elector puede dar su voto a un candidato o al partido. Al final de la contienda electoral se calcula el cociente electoral para definir cómo van a ser divididos los escaños. Dichos escaños son repartidos tomando en consideración la Fórmula D'Hondt (Giudice, 2007; Nicolau, 2006).

Por lo tanto, con base en las reglas del sistema electoral brasileño y los procesos que garantizan las elecciones en Brasil, en 2018 han sido elegidos el presidente de la república, los gobernadores de los 26 estados y del Distrito Federal, 54² senadores y 513 diputados estatales. En las líneas que siguen centraré la discusión en las elecciones presidenciales, el escenario preelectoral y los resultados del 28 de octubre.

2. El escenario preelectoral y las elecciones de 2018 en Brasil

Un año crucial para el cambio en el escenario político brasileño fue 2013. A fines de junio se registraron algunas de las mayores manifestaciones populares ya realizadas en el país y tanto el gobierno federal, como algunos gobiernos estatales y municipales sufrieron duras críticas por parte de la ciudadanía. Al principio, las protestas eran en contra del aumento del precio del transporte público en diversas ciudades, pero la pauta de reivindicaciones siguió aumentando y la insatisfacción sobre otros

² La elección de los senadores en Brasil se da de manera escalonada; es decir, a cada cuatro años se elige un número distinto de senadores. Cada unidad de la Federación va a elegir dos senadores en 2018 y, cuatro años después, en 2022, va a elegir solamente un senador. El mandato de cada senador brasileño dura ocho años.

servicios públicos motivaba más demostraciones. Además, ese mismo mes coincidió con la realización de la Copa de las Confederaciones de la FIFA, que serviría como un ensayo para el Mundial de Fútbol. La divulgación de los costos del evento indignó a una parte de las personas, quienes encontraron otro motivo para protestar y seguir ocupando las calles. Las protestas en casi todo el país derribaron los índices de aprobación del gobierno encabezado por Dilma Rousseff (PT), que hasta este momento gozaba de la confianza de la mayoría de los brasileños. Esa caída de la aprobación puso sobre la mesa nuevas pautas para la carrera electoral que se acercaba en el 2014 (Fernandez y Heinrich, 2016). Bajo un escenario de primeras señales de desaceleración económica e insatisfacción popular arrancaron las elecciones generales de 2014, mismas que han sido un factor importante para la formación de la crisis política que hoy tenemos en Brasil.

El segundo periodo de gobierno de Dilma Rousseff³ que inició en enero de 2015 estuvo marcado por una profunda inestabilidad política que culminó en la presidenta depuesta en mayo de 2016. La polarización política, expresada por los resultados de la disputa a la presidencia en las elecciones de 2014 y la alta fragmentación en el parlamento, ha traído dificultades en la relación del Ejecutivo con el Legislativo federal. El rol opositor del presidente de

³ En Brasil la duración del cargo del presidente y vicepresidente es de cuatro años con la posibilidad de reelegirse una vez más.



la Cámara de Diputados en 2016, Eduardo Cunha (Movimiento Democrático Brasileño, MDB), generó una ruptura en el apoyo de la base aliada del gobierno y, consecuentemente, debilitó al ejecutivo en el parlamento. Eso generó el escenario ideal para el impeachment de Dilma. En la coyuntura política se presentaba una crisis económica seguida por déficits en las cuentas públicas; escándalos de corrupción que debilitaron el ejecutivo federal y esto terminó por causar una presidenta reemplazada por el vicepresidente, Michel Temer (MDB).

Más allá de la crisis política que se ha generado en Brasil por la tensa relación del Ejecutivo con el Legislativo federal, el tema de la corrupción ha pasado a preocupar a la ciudadanía. Diferentes escándalos de corrupción involucrando los más variados partidos políticos han ocupado espacio en las noticias. El PT -partido de la presidenta Dilma- ha sido, sin lugar a duda, el partido que más ha sido vinculado al tema de la corrupción en los medios; aunque las estadísticas no le pongan entre los partidos más corruptos de Brasil. La inestabi-

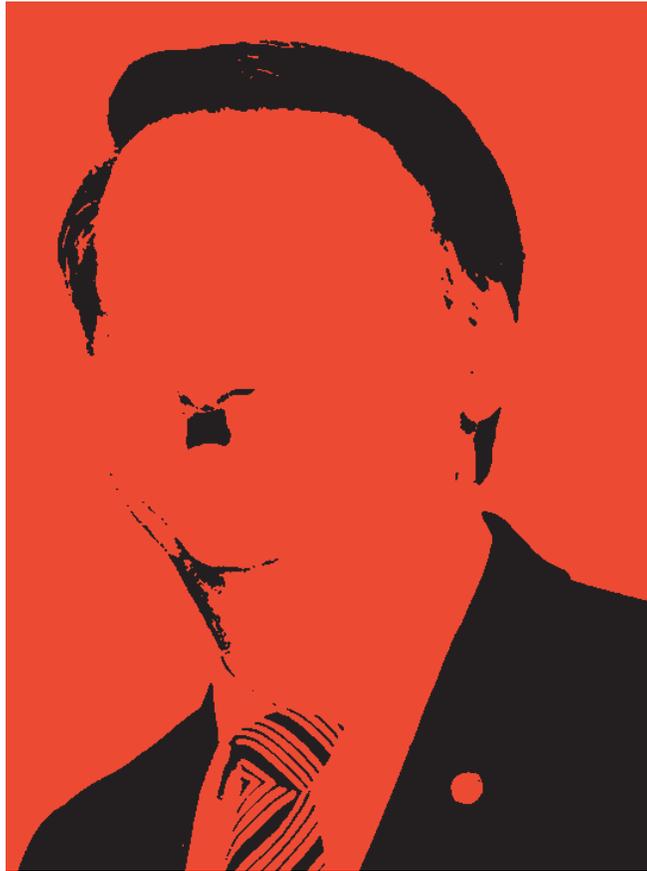
lidad política, la crisis económica y los escándalos de corrupción que han pasado a estar presentes en los medios de comunicación y en el imaginario de la sociedad, han generado un sentimiento de antipolítica entre los brasileños.

En esta coyuntura de sentimiento antipolítico surge y empieza a crecer en la escena nacional el candidato del PSL, Jair Bolsonaro.⁴ Bolsonaro está en la política brasileña desde hace 27 años como diputado, pero nunca ha tenido cargos en el ejecutivo federal y no ha ocupado un lugar importante en la actividad legislativa en la Cámara de Diputados. Por estos motivos ha surgido en la carrera presidencial como un personaje político nuevo, aunque haya estado en la política por casi tres décadas.

Un punto de clivaje importante en la campaña electoral en Brasil fue la prisión de Lula da Silva (PT), lo que generó su impedimento para participar en la carrera electoral. Hasta septiembre de 2018, en las encuestas de opinión, Lula iba en la delantera para ganar la carrera electoral para la presidencia de Brasil. La salida de Lula, por lo tan-

⁴ Hasta 2016 Bolsonaro estaba en el PP, el partido que tiene más casos registrados de condenaciones por corrupción en Brasil.

to, ha dado más posibilidades para que Bolsonaro ganara las elecciones. Además de eso, en el medio de la campaña electoral, el candidato del PSL fue apuñalado en un acto de campaña. Bolsonaro fue sometido a un procedimiento quirúrgico y siguió en la campaña sin participar de actos públicos. Por



lo tanto, hemos tenido una elección presidencial sin debate público de propuestas entre los candidatos.

Sin los debates televisivos, la campaña electoral también ha sido estructurada a partir del uso del Whats'App para difundir noticias sobre los candidatos y sus propuestas. La prensa tradicional ha sido dejada al margen a la hora de traspasar informaciones para los electores. Se ha constatado que muchas de las noticias que han sido

difundidas por estos nuevos medios eran noticias falsas. Es decir, hemos tenido una campaña electoral sin el debate de los programas de gobierno de los candidatos y que se ha basado en informaciones falsas para conseguir votos.

Así, tras una campaña con poco debate de ideas y muchas *fake news*, tuvimos en la primera vuelta una votación expresiva en tres candidatos. Jair Bolsonaro, candidato del PSL, obtuvo 46.03% de los votos válidos. Fernando Haddad, candidato del PT, ha tenido 29.28% de los votos. Y Ciro Gomes, candidato del PDT, ha tenido 12.47% de los votos.

Tras este resultado, Haddad (PT) y Bolsonaro (PSL) han entrado en la competencia por la silla presidencial en la segunda vuelta.

Analizando la distribución del voto entre PT y PSL en la segunda vuelta, queda claro la pérdida de estados por el PT, comparado con las elecciones de 2014. En 2018, los votos destinados a Haddad y al PT han estado concentrados en la región noreste (en 2014 el PT había ganado en las regiones norte y noreste). El PSL ha ganado en 16 estados, mientras que el PT ha logrado más votos en 11 estados.

Tabla 1. Resultado final para presidente en la segunda vuelta por estado

CANDIDATO	PARTIDO	VOTOS	ESTADOS DONDE GANÓ
Fernando Haddad	PT	57.797.847	11 estados (AL, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI, RN, SE, TO)
Jair Bolsonaro	PSL	47.040.906	16 estados (AC, AM, AP, DF, ES, GO, MG, MT, MS, PR, RJ, RS, RO, RR, SC, SP)

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

3. Apuntes sobre el futuro político de Brasil

Observando los datos presentados, se perciben las peculiaridades de la disputa electoral para la presidencia de Brasil en 2018. Tuvimos una campaña electoral diferente de todo lo visto hasta hoy.

Con relación a los resultados, se vislumbra un cambio en las fuerzas partidistas en el país. Hasta entonces, el PT y el PSDB eran los partidos políticos con más posibilidades en la carrera presidencial.

Desde 1994, uno de estos dos partidos ocupaba la silla presidencial. A partir del 1 de enero de 2019, vamos a tener un nuevo partido en este lugar: el PSL, en la persona Jair Bolsonaro.

El futuro presidente va a tener por delante grandes desafíos. Tiene que gestionar una crisis económica y lidiar con conflictos políticos. Más allá de eso, va a gobernar una sociedad polarizada. Sus discursos, pasadas algunas semanas de la victoria en las urnas, no apuntan para la conciliación de los ánimos político-sociales. Por lo contrario, mantiene la tendencia “nosotros x vosotros” defendida por él a lo largo de la campaña electoral. Si el nuevo presidente opta por seguir por este camino, es difícil vislumbrar la salida de Brasil del escenario complicado en el que se encuentra actualmente. Los próximos meses van a ser muy importantes para saber los rumbos que tomará Brasil en los años que siguen.

Bibliografía

- Fernandez, M. e Heinrich, N. (2016). “Cambio o continuidad en la política brasileña? Las elecciones presidencial y parlamentaria de 2014”. En: Manuel Alcantara; Maria Laura Tagina. (Org.). *Elecciones y cambios de elites en America Latina*, 2014 y 2015. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Giudice, Noelle Del (2007). “Algunos efectos del sistema proporcional de Brasil: efectos en el sistema de partidos, Malapportionment y el ‘Puxador de Legenda.’” *Socius: Revista de Ciencias Juridicas Y Sociales*, núm. 4.
- _____ (2010). “O Sistema Proporcional No Brasil: Origens, Características E Efeitos.” *Em Debate* 2 (7). Belo Horizonte: 21-28.
- Nicolau, Jairo (2006). “O Sistema Eleitoral de Lista Aberta No Brasil.” *DADOS. Revista de Ciências Sociais* 49 (4). Rio de Janeiro: 689-720.
- tse (2018). Eleições 2018. En: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018>, consultado el 22 de diciembre de 2018.



Reflexiones

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA, democracia directa (los amagues del populismo)

Tremendo sainete se armó por la “consulta popular” que organizaron Andrés Manuel López Obrador (AMLO) y su partido Morena en la que se preguntó sobre la continuación de la obra del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAIM), situado en Texcoco, o la habilitación de la base militar aérea de Santa Lucía para la aviación civil. En la papeleta que se desarrolló para este ejercicio se planteaba: “Dada la saturación del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, ¿cuál opción piensa usted que sea mejor para el país? A) Reacondicionar el actual aeropuerto y el de Toluca y construir dos pistas en la base aérea militar de Santa Lucía; B) Continuar con la construcción del nuevo aeropuerto de Texcoco y dejar de utilizar el actual Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.”

Este ejercicio se llevó a cabo entre el 25 y el 28 de octubre en 538 municipios. El resultado de la votación fue, obviamente, a favor de Santa Lucía. Muchos dicen que el tabasqueño sólo quiso legitimar una decisión tomada de antemano. En efecto, durante su campaña había dicho en varias ocasiones que se oponía a la construcción del NAIM, en consecuencia, de llegar a la presidencia de la república buscaría cancelar ese proyecto.

No le convenía echar mano de las encuestas. Los sondeos de opinión –instrumentos más confiables para conocer el parecer de las personas sobre temas

* Profesor investigador del Tecnológico de Monterrey y analista político en diversos medios. Discípulo del filósofo italiano Norberto Bobbio de quien ha traducido diversos libros. Es Investigador Nacional nivel 3 y miembro de la Academia Mexicana de Ciencias.



específicos—, no le favorecían en el tema del nuevo aeropuerto. Por poner un ejemplo, Consulta Mitosky publicó que entre el 42% y el 43% de las personas entrevistadas se inclinaron por Texcoco; en contraste, entre el 18% y el 19% se pronunciaron a favor de Santa Lucía.¹ Por eso el presidente electo recurrió a la consulta popular: quería revestir esa decisión con un ropaje popular o, si se quiere, populista.

El problema es que AMLO desestimó la ley. En efecto, el referéndum, la iniciativa popular, el plebiscito y la consulta popular (todos mecanismos propios de la democracia directa) están contemplados en la Constitución y en las leyes referentes a los temas electorales. Es más, el artículo 40 de nuestra Carta Magna señala expresamente que la nuestra es una república representativa. En consecuencia, ese tipo de ejercicios (propios de la democracia directa), según lo estipulan las normas electorales,

¹ Recuperado de Carlos Reyna, "El futuro del NAIM", en *Gatopardo*, 23 de octubre 2018.

deben llevarse a cabo al parejo de las elecciones para puestos de representación ciudadana. Como dice José Woldenberg:

Habrá quien diga que mejor eso a nada. Pues no. La única garantía que tenemos los ciudadanos de que nuestras autoridades no actúen de manera discrecional, arbitraria o facciosa, es precisamente **la ley**. Son las normas las que establecen lo que pueden hacer y las condiciones para ello. Se dirá entonces que **los organizadores no son aún gobierno** y que por ello no están obligados a cumplir —como si fueran— con el marco constitucional y legal. Y en efecto así es. Pero faltando apenas un mes para su ascensión como tal, la única manera de leer el ejercicio es como **una fórmula para hacer a un lado las obligaciones normativas**.²

En este mismo artículo periodístico Woldenberg "pega en el clavo" porque el argumento de López

² José Woldenberg, "Al bote pronto", en *El Universal*, 30 de octubre de 2018. Recuperado de <<https://www.eluniversal.com.mx/articulo/jose-woldenberg/nacional/al-bote-pronto>>.

Obrador y sus seguidores fue que se consultó al “pueblo”: fue un ejemplo de una mejor democracia que la democracia representativa. Pero las cosas se complican cuando vemos que, a ese llamado para decidir entre Texcoco y Santa Lucía, solo acudió menos del uno por ciento de los ciudadanos registrados en el padrón electoral. En consecuencia, “el pueblo se hizo chiquito”. Sólo uno de cada cien mexicanos con derecho al voto acudió a la “consulta.” Allí, en la consulta organizada por Morena, no hubo garantías de imparcialidad: ellos, organizaron la consulta, pusieron las casillas donde les convino, contaron los votos, dieron los resultados y afirmaron que el pueblo había expresado su parecer. Quienes son favorables al NAIM no estuvieron en las casillas.

Recurro una vez más a la opinión de José Woldenberg: “la utilización del ‘pueblo’ como si fuera **portador de una sola voluntad**, una sola voz, un solo interés, es lo que ayer y hoy **‘permite’ a algunos hablar en su nombre y desconocer como interlocutores legítimos a quienes disienten de su voluntad**. Lo cual no suele presagiar nada bueno.”³

No hay duda: la consulta popular va a ser un instrumento que utilizará el presidente López Obrador en su gobierno. En los días en que se llevó a cabo esa práctica para “decidir” la suerte del NAIM, el titular del Ejecutivo Federal anunció que promoverá cambios a la Constitución para quitar candados a la consulta popular. De paso, advirtió a sus adversarios que “se vayan acostumbrando porque echará mano de este recurso cuando la ocasión lo amerite: “Qué bueno que estamos inaugurando esta etapa de consultas y a mis adversarios les digo que se vayan acostumbrando, porque cada vez que sea necesario,

³ *Idem.*

cuando se amerite, va la consulta. Es más, vamos a reformar la Constitución para que no haya límites y los ciudadanos puedan solicitar, cuando haya un tema de interés público, que se haga una consulta.”⁴

Es importante, traer a colación lo dicho en esos mismos días por el Consejero Presidente de Instituto Nacional Electoral (INE), Lorenzo Córdova, en el marco de la Conferencia Interamericana de Organismos Electorales: “Aunque hemos avanzado significativamente en la consolidación del sufragio como herramienta para la determinación y distribución de los poderes públicos, es necesario no bajar la guardia para evitar que los logros que hemos alcanzado, los democráticos, tengan regresiones en clave autoritaria.”⁵

Tiene razón Lorenzo Córdova, hay atisbos de autoritarismo en las palabras y acciones de Andrés Manuel López Obrador. En el artículo “México: Democracia de Caudillo”, yo planteaba que:

Todavía no asume el cargo de presidente de la república y ya deja ver la manera en que gobernará. De hecho, no es extraño que actúe así: los líderes populistas tienden a **desinstitucionalizar** a los estados en los que toman el poder: hacen caso omiso de las leyes. Actúan por su cuenta e imponen sus propias reglas. Subordinan los otros poderes de la Unión a su arbitrio, esto es, el Legislativo y el Judicial, doblegan a la prensa, condicionan (en donde existe el sistema federal) a los gobernadores y, poco a poco, van restringiendo las libertades públicas. Un síntoma del carácter demagógico de este tipo de personajes es su convocatoria para sustituir la democracia repre-

⁴ Silvia Arellano, Adyr Corral, Jorge Becerril y Jannet López, “AMLO: las consultas van, acostúmbrense”, en *Milenio*, 27 de octubre de 2018

⁵ *Idem.*

sentativa por la democracia directa también llamada democracia plebiscitaria.⁶

Esa democracia plebiscitaria fue estudiada por Max Weber en su libro *Economía y sociedad*. Allí dejó asentado: “Es característico de la democracia de caudillaje en general el carácter emotivo y espontáneo de la entrega y confianza en el líder, de que suele suceder la inclinación a seguir como tal al que aparece como extraordinario, al que promete más, al que actúa con medios más intensamente atractivos.”⁷

Es curioso y no carente de significado que, para los líderes populistas, el sujeto político fundamental sea “el pueblo”; en tanto que, para la democracia, el sujeto político fundamental sea el ciudadano. El primero es un ente colectivo, el segundo es un ente individual; el pueblo, como veremos más adelante, es propicio a la movilización con base en la emotividad, los miedos y los odios; el ciudadano, debe de ser educado y se estima que tome decisiones con base en el ejercicio de la razón.

Vale la pena citar aquí la definición de Norberto Bobbio sobre lo que es la democracia:

[...] por democracia se entiende un conjunto de reglas (las llamadas reglas del juego) que permiten la más amplia y segura participación de la mayor parte de los *ciudadanos* sea de manera directa sea de forma indirecta en la formación de las decisiones políticas; vale decir, en las determinaciones que le interesan a toda la colectividad. Tales reglas son más o menos las siguientes: a) todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad sin distinciones de raza,

religión, condición económica, sexo, etcétera, deben gozar de los derechos políticos, esto es, del derecho de expresar por medio del voto su propia opinión y/o de elegir a quien la exprese por ellos; b) el voto de todos los ciudadanos debe tener un peso igual (o sea, debe contar por uno); c) todos los ciudadanos que gozan de los derechos políticos deben ser libres de votar de acuerdo con su propia opinión formada, lo más posible, libremente, esto quiere decir, en una competencia libre entre grupos políticos organizados que pugnan entre sí para agregar las demandas y transformarlas en deliberaciones colectivas; d) los ciudadanos deben ser libres también en el sentido de que deben ser puestos en condiciones de tener reales alternativas, esto es, de optar entre diversas soluciones; e) sea para las deliberaciones colectivas sea para la elección de representantes vale el principio de mayoría numérica, aunque pueden ser establecidas diversas formas de mayoría (relativa, absoluta, calificada) en determinadas circunstancias previamente establecidas; f) ninguna decisión tomada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría, de manera particular el derecho de convertirse, en paridad de condiciones, en mayoría.⁸

Este pensador italiano en diversas obras ha resaltado estas características de la democracia, en especial, que para el funcionamiento de este régimen se necesita que las partes se reconozcan; vale decir, se traten como adversarios que deben llegar a acuerdos no como enemigos que deben destruirse. Por eso, aparte de las reglas de la democracia, Bobbio habló de los valores de la democracia: la tolerancia, la no-violencia, la renovación gradual de la sociedad mediante el libre debate de las ideas y el ideal de la fraternidad.⁹

⁶ José Fernández Santillán, “México: Democracia de Caudillo”, en *La Crónica*, 19 de octubre de 2018.

⁷ Max Weber, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, p. 216.

⁸ Norberto Bobbio, *Quale socialismo?*, Einaudi, Torino, 1976, pp. 42-43 (el subrayado es nuestro).

⁹ Norberto Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1984, p. 29.

Muy distinta es la óptica del populismo. Ernesto Laclau quien se considera uno de los ideólogos más reconocidos de esa tendencia política, distingue entre las demandas de carácter democrático y las demandas de índole populista en los siguientes términos:

Aquí tendríamos, por lo tanto, la formación de una frontera interna, de una dicotomización del espectro político local a través del surgimiento de una cadena equivalencial de demandas insatisfechas. Las *peticiones* que van convirtiéndose en *reclamos*. A una demanda que, satisfecha o no, permanece aislada, la denominamos *demanda democrática*. A la pluralidad de demandas que, a través de su articulación equivalencial, constituyen una subjetividad social más amplia, las denominaremos *demandas populares*: comienzan así, en un nivel muy incipiente, a constituir al 'pueblo' como actor histórico potencial. Aquí tenemos, en estado embrionario, una configuración populista.¹⁰

Hay algunos intérpretes de Laclau que afirman que el populismo que tuvo en mente al escribir su libro *On Populist Reason* era el populismo del General Juan Domingo Perón quien, en efecto, logró amalgamar las demandas dispersas de diversos sectores del pueblo argentino hasta hacerlos confluir en el movimiento justicialista. No obstante, con todo y lo positivo que fue abrir las esclusas para que las masas sociales entraran a la escena pública y llevar a cabo reformas en beneficio de la mayoría de los desheredados, ni él ni su esposa

¹⁰ Ernesto Laclau, *On Populist Reason*, Verso, London, 2007, p. 74.

pensaron en la democracia liberal tal como la conocemos. A Eva Perón, por ejemplo, se le atribuye la frase: "La democracia somos nosotros los peronistas; los demás son la antipatria."¹¹

El populismo no busca la conciliación, sino la confrontación. Sus líderes se apropian del término "pueblo" para excluir a quienes están en su contra. Esos otros son el no-pueblo. Los populistas afirman que ellos, y sólo ellos, representan al pueblo.¹²

En otras latitudes del continente, entre los casos más abuptos de sustitución de la democracia representativa por la democracia directa está Venezuela. El 7 de diciembre de 2015 la Mesa de Unidad Democrática (MUD) ganó por amplio margen las elecciones en ese país. Obtuvo más de las dos terceras partes de la votación y de las curules en el Congreso, o sea, conquistó la mayoría calificada en el poder Legislativo. Cuando el Consejo Nacional Electoral dio a conocer los resultados Nicolás Maduro dijo: "Los aceptamos, los resultados exac-

¹¹ Frase incluida en la película "Evita Perón" (1996) dirigida por Juan Carlos Desanzo; escrita por José Pablo Feinmann.

¹² Jan-Werner Müller, *What is Populism?*, University of Pennsylvania Press, Filadelfia, 2016, p. 3.



tamente como han sido emanados por el poder electoral. Esto lo agarramos como una bofetada para despertar hacia lo que nos toca en el futuro.”¹³ Todo mundo pensó que al aceptar los resultados, respetaría las leyes que expidiera el Congreso. Pero no fue así: en marzo de 2017 -violando la Constitución que elaboró el propio Hugo Chávez-, Maduro dispuso que el Tribunal Supremo de Justicia asumiera la función legislativa. Así, arbitrariamente, echó por la borda dos principios básicos de la democracia liberal: 1) la supremacía de la ley; 2) la división y equilibrio de poderes.¹⁴

En su lugar puso en marcha la democracia directa: el 20 de mayo de 2017, Maduro organizó unas votaciones “populares” de las que quedaron excluidos los partidos políticos. En esas elecciones -en las cuales se eligieron a los miembros que conformaron la Asamblea Constituyente-, sólo pudieron participar las organizaciones “bolivarianas” de obreros, campesinos y clases populares.

Otro caso de régimen populista que doblega el Estado de derecho y la división de poderes es Polonia, país en el cual el partido Ley y Justicia ganó las elecciones en 25 de octubre de 2015. El presidente de la república es Andrzej Sebastian Duda, el primer ministro es Mateusz Morawiecki, pero el hombre fuerte es Jaroslaw Kaczynski presidente del ya mencionado partido Ley y Justicia. En vista de que esa formación política controla el parlamento, lo que ha hecho el mandamás de Polonia es echar por tierra la independencia del poder judicial.

En el discurso de despedida del ministro Andrzej Rzeplinski, pronunciado el 19 de septiembre de 2016, quien dejaba la presidencia del Tribunal

Constitucional, dijo que el partido gobernante estaba debilitando sistemáticamente el equilibrio de poderes pues contravenía sistemáticamente las sentencias emitidas por las Cortes, amenazaba a la prensa libre y también a las instituciones de la república. En esa alocución Rzeplinski denunció que el país se “encaminaba a la autocracia”. Los antiguos jueces están siendo removidos. Su lugar está siendo ocupado por juristas afines al régimen.¹⁵ El Consejo Editorial del periódico *The New York Times* escribió acerca de esa denuncia: “La terrible advertencia expresada por el saliente presidente de la más alta Corte Constitucional de Polonia es una alocución que debe alarmar no solamente a los polacos, sino a los pueblos de todas las naciones democráticas en las que los gobernantes populistas han tomado o amenazan tomar el poder.”¹⁶

Como se aprecia, los populismos (tanto de izquierda como de derecha) están al alza. Y, además, son contrarios a los principios de la ilustración; esto conlleva, el predominio de la razón, el respeto de las ideas ajenas, la educación científica, el rechazo al dogmatismo, la educación como elemento esencial para el mejoramiento del ser humano, la tolerancia, el pluralismo ideológico y político, la democracia como el mejor régimen político. El populismo (tanto de izquierda como de derecha) coincide con el oscurantismo en cuanto generan un culto a la personalidad del líder, incluso casi una religión, moviliza a las masas a partir de la explotación de los rencores, los deseos de venganza, la tendencia a destruir todo lo que no vaya de acuerdo con la verdad pregonada por el caudillo. En algunos casos los líderes y partidos populistas borran las fronteras entre el poder civil y el poder eclesiás-

¹³ *BBC*, Mundo, 7 de diciembre de 2015.

¹⁴ *El Tiempo*, 30 de marzo de 2017.

¹⁵ Jan-Werner Müller, *What is Populism?*, op cit., p. 45.

¹⁶ *The New York Times*, The Editorial Board, Poland's Tragic Turn”, Recuperado de <<https://nytimes.com/2016/12/21/opinion/poland-tragic-turn.html>>, 21 de diciembre de 2016.

tico; debilitan o, de plano, echan abajo el Estado de derecho. Regresan al sistema patrimonial, esto es, a la confusión entre bienes públicos y bienes privados. Otra característica que los distingue es que los populismos, en general, se identifican con el nacionalismo: véase, por ejemplo, el caso del Brexit, el triunfo de Donald Trump, de la posición adoptada por Vladimir Putin y así por el estilo.

Como ha escrito Timothy Garton Ash: “Ahora el desafío está ante nuestros ojos: encaramos la globalización de la antiglobalización, un frente popular de populistas, una Internacional de nacionalismos...Va a ser una larga y prolongada lucha que tendremos que dar para derrotarlos, en casa y en el exterior, acaso tengamos que mirar a otra parte para encontrar al ‘líder del mundo libre’; pero los vamos a derrotar. En la Rusia de Vladimir Putin tenemos algo muy cercano al fascismo. La Turquía de Recep Tayyip Erdogan rápidamente está cruzando la frontera entre la democracia no-liberal y el fascismo, en tanto que la Hungría de Viktor Orban ya es una democracia iliberal. En Polonia, Francia, Holanda y Gran Bretaña y ahora Estados Unidos tenemos que tener muy clara la línea que separa la democracia liberal de la democracia no-liberal.”¹⁷

Cierto, la democracia liberal; es decir, la democracia representativa está bajo asedio. Uno de los recursos más socorridos de los autócratas populistas es la confusión. Algunos de ellos dicen que podrán en acto “una más auténtica y verdadera democracia”. Se refieren, obviamente, a la democracia directa. Por eso, hay que poner en claro los términos del discurso. ¿Qué se entiende por de-

¹⁷ Timothy Garton Ash, “Populists are out to divide us. They must be stopped”, en *The Guardian*, 11 de noviembre de 2016, Recuperado de <<https://www.theguardian.com/commentis-free/2016/nov/11/populists-us>>

mocracia representativa? Norberto Bobbio responde: “La expresión ‘democracia representativa’ significa genéricamente que las deliberaciones colectivas, esto es, las deliberaciones que atañen a la entera colectividad, sean tomadas no directamente por quienes forman parte de esa colectividad, sino por personas electas para tal propósito. Punto y basta.”¹⁸

Aunque, como dice Bobbio, las dos formas de democracia (la representativa y la directa) pueden convivir y complementarse perfectamente, la verdad es que, como hemos visto, los autócratas demagogos están recurriendo a la democracia directa para dismantelar al Estado democrático liberal y concentrar el poder en su persona.

El mismo Bobbio lanzó la voz de alarma, cuando apareció la figura de Silvio Berlusconi en la escena pública. Dijo que este hombre era un peligro para la democracia. El deseo de *Il Cavalliere* era concentrar la mayor cantidad de poderes en su persona. Al respecto Bobbio escribió: “La unificación de los poderes en un solo individuo o en un solo grupo tiene un nombre bien conocido en la teoría política. Se llama, como lo nombró Montesquieu, despotismo.”¹⁹

Berlusconi, como muchos otros líderes populistas, llegó al poder por la vía del voto ciudadano; pero, en cuanto pueden desmontan las estructuras del Estado democrático-liberal mediante la desinstitucionalización y la concentración del poder o los poderes en su persona. Eso, efectivamente, tiene un nombre, despotismo o, para decirlo en términos clásicos se convierten en *tyranno ex parte exercitii*, en tirano por defecto de ejercicio. ☹

¹⁸ Norberto Bobbio, *Il futuro della democrazia*, op cit., p. 36.

¹⁹ Norberto Bobbio, “Separazione como arte liberale”, en *Id. Verso la Seconda Repubblica*, La Stampa, Torino, 1997, p. 63.



Libros

ANÁLISIS

Así se vota en Cuba de Leandro Querido



En Cuba se vota, pero no se elige. Esta es la lapidaria conclusión a la que llega Leandro Querido¹ en su más reciente libro, el cual recoge el análisis realizado por el investigador con motivo del proceso electoral que culminó con la designación de Miguel Díaz-Canel Bermúdez como presidente de Cuba en abril del año pasado.

Por primera vez, en casi 60 años, Cuba tiene un jefe de Estado que no se apellida Castro. Lo que sin duda es un suceso histórico relevante, pero esta condición no basta para pensar que estamos en los ciernes de la democracia cubana y Leandro Querido confirma lo anterior a lo largo de las páginas de *Así se vota en Cuba*. La originalidad de este trabajo radica en la aproximación pedagógica del autor, quien lleva a sus lectores a través de cada una de las etapas del proceso electoral que se vivió en la isla entre 2017 y 2018, contrastando lo sucedido con la legislación cubana.

Este estudio de caso parte de la discusión teórica de lo que debería ser un régimen democrático; es decir, cuáles son los derechos y libertades que un Estado debería garantizar a sus habitantes para ser calificado, sin cuestionamientos, como una democracia completa y funcional. Conforme avanza esta

¹ Director de Transparencia Electoral, en Twitter como @leandroquerido.

discusión y con base en el trabajo de Leonardo Morlino sobre “las alternativas no democráticas” –en el cual define un abanico de regímenes que va del autoritarismo perfecto al totalitarismo– Querido califica a Cuba como un ejemplo de totalitarismo. Hacia el final de la introducción del libro se explica que el estudio en comento buscará estructurarse con base en las tres variables que, según el sociólogo Guy Hermet, atraviesan los sistemas electorales: la variable técnica; la socioeconómica y cultural y, la histórica.

En los primeros capítulos del libro, se presenta una caracterización teórica – clara y directa– del régimen cubano; sin embargo, esto se vuelve más complejo cuando se busca hacer la demostración de lo antes afirmado con base en la normatividad de este país, lo que ocurre a partir del cuarto capítulo de la obra.

El autor comienza por traer al centro de la discusión el texto constitucional cubano, particularmente lo estipulado en sus artículos 1º y 3º, de los cuales emana el primer elemento contraintuitivo a la idea de que Cuba es una democracia, pues mientras que el artículo 3º dice que “...*la soberanía reside en el pueblo, del cual dimana todo el poder del Estado. Ese poder es ejercido directamente o por medio de las Asambleas del Poder Popular y demás órganos del Estado que de ellas se derivan...*”; el artículo 1º de la Constitución establece que “*Cuba es un Estado socialista de trabajadores...*”, lo que para el autor representa una limitante de uno de los elementos clave de las democracias: la pluralidad política.

Es a partir de este punto que se puede considerar que inicia propiamente el análisis forense del sistema electoral de Cuba, ofrecido por el autor en el título de la obra. Leandro Querido empieza por introducirnos a los componentes básicos de la organización de gobierno y sus reglas. Las Asambleas del Poder Popular en sus niveles municipales, provinciales y nacional –los cuales están asociados a la división política y administrativa del territorio nacional– son los órganos de gobierno en sus tres órdenes. De la Asamblea Nacional del Poder Popular emana el Consejo de Estado, el cual está integrado por un presidente –quien funge a la vez como Jefe de Estado y de Gobierno–, un primer vicepresidente, cinco vicepresidentes, un secretario y, veintitrés miembros más.

Los comicios por los cuales se integran estos órganos se celebran cada cinco años cuando hay elecciones generales y cada dos años y medio para elegir los delegados a las Asambleas Municipales. Destaca que de estas elecciones las únicas en las que la ciudadanía participa directamente es cuando se elige a los integrantes de las Asambleas Municipales. A partir de esto el proceso

electivo se parece bastante más al estadounidense, en el que los delegados electos son quienes tienen la posibilidad de participar en la conformación de los otros órganos de gobierno.

Tras la descripción de los procesos –y también de los obstáculos– para la selección y elección de candidaturas para conformar las Asambleas del Poder Popular, el autor empieza con la revisión de la Ley Electoral cubana, la cual establece en su artículo 3º, respecto a los atributos del voto, que debe ser *“libre, igual y secreto”*. Si bien estos atributos son comunes al sufragio en regímenes democráticos, al desvelar a detalle los mecanismos para el ejercicio del sufragio en la isla se evidencia que estos no se pueden garantizar al electorado cubano.

Para ilustrar lo anterior, el autor detalla algunos episodios en que los atributos normativos del voto en Cuba no son más que una buena intención. Destacan los casos de quienes aspiraban a una candidatura independiente y cómo es que, a través de un conjunto de maniobras, diversas autoridades les impidieron acudir a las Asambleas de Nominación (paso previo para obtener la candidatura a delegados de las Asambleas Municipales). Cualquiera de los casos registrados basta para demostrar la ausencia del atributo de libertad del sufragio.

A lo largo del quinto capítulo de esta obra el autor detalla los aspectos regulados en la legislación electoral cubana –sancionada en 1992–, enfocándose principalmente en los procedimientos que se siguen a lo largo de cada etapa del proceso electoral. Mención especial merece en este tramo de la obra la Comisión Electoral Nacional (CEN), que es el órgano que dicta las normas y dispone de lo necesario –de conformidad con lo establecido en la Constitución y en la Ley Electoral– para la realización de las elecciones y los referendos. Los integrantes de esta comisión son elegidos, nombrados y juramentados por el Consejo de Estado; el que este órgano encargado del proceso electoral sea nombrado y juramentado por el Consejo de Estado, hace que la posibilidad de autonomía de esta instancia con respecto del Poder Ejecutivo sea nula.

Con base en lo anterior, el autor desarrolla el capítulo seis contrastando cada uno de los aspectos planteados en la legislación con lo ocurrido en la realidad durante el proceso electoral 201-2018. Este es, probablemente, el capítulo en el que se demuestra con mayor contundencia el postulado por Querido en las primeras páginas, concluyendo que el papel que juegan las elecciones en Cuba no es el mismo que estas tienen en las democracias consolidadas;

es decir, no sirven como un medio de castigo o premio a los gobernantes en turno y, en definitiva, no son usados como motor de cambio, no promueven la alternancia entre diversas opciones y solo sirven como proceso de cuasi-legitimación de la única opción que se presenta al electorado cubano.

Hacia el final del libro el autor analiza el papel que jugó la sociedad civil en el proceso electoral estudiado. En el cual se reconoce que el hecho de que se haya tenido conocimiento de las intenciones a participar de más de 600 candidatos independientes es muestra de que la sociedad quiere y busca un cambio en su forma de gobierno. Asimismo, destaca otros aspectos que en este régimen pueden considerarse como manifestaciones del descontento popular como las altas tasas de votos nulos y en la disminución de la tasa de participación (aun si estas cifras trataron de ser disimuladas por la CEN). Querido deja abierta esta sección para la reflexión del lector, para que éste sea capaz de comprender, a través del análisis de las leyes, procesos y órganos electorales que se da a lo largo del libro, la situación que enfrentan los opositores al régimen, aquellos que buscan un cambio, pero no por la vía de la violencia; aquellos que quieren ganarle al régimen actual en su juego y con base en sus reglas.

Sin embargo, a la conclusión de la lectura es imposible no compartir la reflexión de Gabriel Salvía en la Introducción del libro: *“No hace falta leer la Ley Electoral de Cuba para concluir que en ese país no hay democracia y rige una dictadura”*. Para el autor, la elección del nuevo Presidente de los Consejos de Estado y Ministros, el ex diputado Miguel Díaz-Canel, representa una elección sin sorpresa alguna, *“ya que se cumplió al pie de la letra lo que estaba anunciado, en cuanto que el relevo de los hermanos Castro, luego de 60 años en la cúspide del poder, sería Díaz Canel”* (p.219). En este contexto, la designación sin sorpresas de Díaz-Canel atenta contra una de las características presentes en cualquier sistema verdaderamente democrático, según Adam Przeworski en una democracia *“debe de haber completa certidumbre en los procedimientos y completa incertidumbre en resultados”*.

Sin duda alguna, este trabajo es una lectura obligada en temas de política comparada, en particular de los sistemas electorales. Entre sus aportaciones al estudio de temas electorales, destaca la aproximación por la que optó el autor para el estudio de este sistema electoral y sin duda puede marcar el inicio de una nueva forma de observar y evaluar los sistemas electorales de la región. Es una obra que no falla en su cometido de hacer una descripción completa y puntillosa del sistema de gobierno y electoral de la República de Cuba.

La obra *Así se vota en Cuba*. Un análisis forense del sistema electoral de Cuba al calor del histórico proceso electoral 2017/2018 a partir del cual los Castros abandonan la presidencia del Consejo de Estado de Leandro Querido se puede leer en: <https://www.cadal.org/libros/pdf/Asi_se_vota_en_Cuba.pdf>. 

