



● CONTENIDOS

- VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO.
- ELECCIONES EN TIEMPOS SANITARIOS: PLURALISMO POLÍTICO, HEGEMONISMO IDEOLÓGICO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.
- RETOS Y PERSPECTIVAS DEL DERECHO ELECTORAL EN IBEROAMÉRICA.
- CAMPAÑAS ELECTORALES REDES SOCIALES Y FAKE NEWS.
- DEMOCRACIA INCLUYENTE EN MÉXICO 2021: CASO DE LA PARIDAD DE GÉNERO Y ACCIONES AFIRMATIVAS PARA GRUPOS HISTÓRICAMENTE INVISIBILIZADOS.
- ESTUDIO DEL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA JUSTICIA ELECTORAL: UNA PROPUESTA TEÓRICA Y METODOLÓGICA.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL

JUSTICIA ELECTORAL Y DEMOCRACIA

Revista Especializada
Número 6 Año 5



TRIBUNAL CONTENCIOSO
ELECTORAL DEL ECUADOR

Justicia que garantiza democracia

REVISTA JUSTICIA ELECTORAL Y DEMOCRACIA
REPÚBLICA DEL ECUADOR
TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL

CONSEJO EDITORIAL

Dr. Fernando Muñoz Benítez
Mgs. Milton Paredes Paredes
Mgs. Francisco Tomalá Medina

EDITOR GENERAL

Dirección de Investigación Contencioso Electoral

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN: Ing. Jorge Gallegos Vaca

FOTOGRAFÍAS: Varios / FLICKR

CORRECCIÓN DE ESTILO: Dirección de Investigación Contencioso Electoral

ISSN 1390-8294

Dirección de contacto, canje y suscripciones:

Revista Justicia Electoral y Democracia

Tribunal Contencioso Electoral (TCE)

José Manuel de Abascal N37-49 y Portete

Quito, Ecuador.

Correo electrónico: publicaciones@tce.gob.ec

Teléfono: PBX (593) 02 – 381 – 5000

FOTO PORTADA:

Esta escultura se realizó en homenaje al natalicio de Simón Bolívar y está ubicada en el parque La Alameda, frente al Banco Central del Ecuador. Se develó el 24 de julio de 1935 en el gobierno de José María Velasco Ibarra.

Fuente: imagen obtenida de <https://ec.worlddorgs.com>

Las opiniones vertidas en esta revista son responsabilidad de cada autor



Justicia que garantiza democracia

PRESENTACIÓN

Fernando Muñoz Benítez

1

VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO

Doris Ruth Méndez Cubillos

3

ELECCIONES EN TIEMPOS SANITARIOS: PLURALISMO POLÍTICO, HEGEMONISMO IDEOLÓGICO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Robert F. BEERS

15

RETOS Y PERSPECTIVAS DEL DERECHO ELECTORAL EN IBEROAMÉRICA

Mónica Banegas Cedillo / Desirée Viteri Almeida

39

CAMPAÑAS ELECTORALES REDES SOCIALES Y FAKE NEWS

Francisco Tomalá Medina

55

DEMOCRACIA INCLUYENTE EN MÉXICO 2021: CASO DE LA PARIDAD DE GÉNERO Y ACCIONES AFIRMATIVAS PARA GRUPOS HISTÓRICAMENTE INVISIBILIZADOS

Janine Otálora Malassis

71

ESTUDIO DEL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA JUSTICIA ELECTORAL: UNA PROPUESTA TEÓRICA Y METODOLÓGICA

Angélica María Grande Montalvo

85

GARANTIZAMOS
Democracia



PRESENTACIÓN

Presidente del Tribunal Contencioso Electoral



El Tribunal Contencioso Electoral, máximo órgano de justicia electoral en el Ecuador, se ha propuesto generar espacios en los que se visualice el avance y la cambiante realidad de las instituciones electorales que abarca conceptos, actividades democráticas y de participación, más allá de los procesos electorales; por esto, se torna indispensable apoyarse en la academia y difundir diferentes perspectivas en las que convergen el Derecho Electoral, las Ciencias Políticas y la Comunicación; además de exponer las diversas experiencias y los retos de la democracia en la región.

Las instituciones electorales han reinventado y fortalecido su accionar, especialmente durante y después de la crisis sanitaria mundial, que si bien evidenció lo vulnerables que somos los seres humanos, también dejó en claro su fortaleza, potencial y resiliencia.

En este sentido, para el Tribunal Contencioso Electoral es gratificante presentar la sexta edición de la Revista Especializada Justicia Electoral y Democracia, que además de constituir un aporte institucional, representa una fuente de consulta y análisis en la que se conjuga el pensamiento crítico y propositivo de actores nacionales e internacionales.

Con especial mención se analiza el empoderamiento de las mujeres y niñas, la igualdad de género, la participación de la juventud y la adopción de medidas que garanticen el acceso y plena participación de estos sectores en los espacios de poder; este Tribunal de justicia electoral considera necesario reforzar los avances en: derechos de participación, erradicación de la Violencia Política de Género y democracia representativa; así como, los esfuerzos encaminados a la consecución de estos objetivos.

Esta edición de la Revista Especializada Justicia Electoral y Democracia permitirá a los lectores conocer sobre el desarrollo de los procesos electorales y la labor de los organismos encargados de la administración de justicia electoral a nivel nacional e internacional, mediante los trabajos de expertos y reconocidos autores, quienes contribuyeron notablemente en esta publicación de carácter integrador, diverso y plural.

Dr. Fernando Muñoz Benítez

PLENO DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL

El Tribunal Contencioso Electoral está conformado por cinco jueces, según establece la Constitución de la República del Ecuador.



Dr. Fernando Muñoz Benítez / Presidente

Dra. Patricia Guaicha Rivera / Vicepresidenta

Dr. Ángel Torres Maldonado / Juez

Dr. Arturo Cabrera Peñaherrera / Juez

Dr. Joaquín Viteri Llanga / Juez



**Doris Ruth
Méndez Cubillos**

Abogada de la Universidad Autónoma de Colombia, con especializaciones en derecho laboral de la Pontificia Universidad Javeriana; así como en derecho del trabajo en la Universidad de Salamanca, España, y Magíster en derecho procesal constitucional de la Universidad Lomas de Zamora de Buenos Aires, Argentina. Experta en trabajo con comunidades vulnerables y conferencista en temas de derechos humanos, género, cultura para la paz y convivencia ciudadana. En materia electoral, se desempeñó como Asesora en Comunicaciones, Encuestas y Relaciones Internacionales del Consejo Nacional Electoral (CNE) durante nueve años. Actualmente, ejerce como Magistrada del Consejo Nacional Electoral de Colombia, período 2018-2022.

VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO

Los derechos políticos de la mujer van más allá de votar por quienes nos siguen sometiendo.

RESUMEN:

En este trabajo se abordará el tema desde los objetivos de la Cuarta Conferencia Mundial Sobre la Mujer de Beijing (1995). Luego de 26 años perdura la violencia contra la mujer.

Los derechos políticos de la mujer van más allá de votar por quienes nos discriminan; nada explica que pocas mujeres ocupen espacios decisorios. En Colombia, el Acuerdo de Paz de 2016 incluyó recomendaciones de apertura política para los grupos marginados, acentuando las mujeres. Acciones y estrategias del Consejo Nacional Electoral de Colombia, como la *RUTA PEDAGÓGICA Y PREVENTIVA #SÚBETEALBUS*, impulsaron el Código Electoral aprobado en 2020, que acogió la paridad, regula la violencia contra las mujeres e incluye la equidad como principio de la Función Electoral.

Para finalizar, las expectativas de cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015) son desalentadoras. A nueve años, parece improbable lograr la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres y niñas. Por ello, las invito a transformar las realidades, construir país y edificar liderazgos transformadores, forjemos las semillas en cada joven, con mensajes de inclusión y pluralismo.

PALABRAS CLAVES:

Violencia, política, género, paridad, liderazgo, participación.

ABSTRACT:

The theme will be approached from the objectives of the Fourth World Conference on Women in Beijing (1995). After 26 years, violence against women continues.

The political rights of women go beyond voting for those who discriminate against us; Nothing explains why few women occupy decision-making spaces. In Colombia, the 2016 Peace Agreement included recommendations for political opening for marginalized groups, emphasizing women. Actions and strategies of the National Electoral Council of Colombia, such as the PEDAGOGICAL AND PREVENTIVE ROUTE #SÚBETEALBUS, promoted the Electoral Code approved in 2020, which embraced parity, regulates violence against women and includes equality as a principle of the electoral function.

To conclude, the expectations of fulfillment of the 2030 Agenda for Sustainable Development (2015) are discouraging. At nine years, it seems unlikely to achieve gender equality and the empowerment of women and girls. For this reason, I invite you to transform realities, build a country and build transformative leadership, let us forge the seeds in each young person, with messages of inclusion and pluralism.

KEYWORDS:

Violence, politics, gender, parity, leadership, participation.

La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en septiembre de 1995 estableció como uno de los objetivos estratégicos: “Adoptar medidas para garantizar a la mujer igualdad de acceso y la plena participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones”, y dentro de las reglas que debían acogerse por los gobiernos destaca el comprometerse a establecer

un equilibrio entre mujeres y hombres en los órganos y comités gubernamentales, las entidades de la administración pública y en la judicatura; además, de la fijación de objetivos concretos y normas de aplicación enfocadas en aumentar sustancialmente el número de mujeres con miras a lograr una representación paritaria en todos los puestos gubernamentales y de la administración pública, de ser

necesario mediante la adopción de medidas en favor de la mujer, como se precisa en la Plataforma de Acción 141 de Beijing.

Entre el 09 y el 20 de marzo de 2020 estaba previsto el 64º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas, para el seguimiento de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, denominado: “La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI”. Con motivo de la pandemia, solo se dio apertura al evento el 09 de marzo y la sesión quedó suspendida.

Sin embargo, se expidió una declaración política con motivo del 25º aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, en la que los ministros y representantes de los gobiernos acogieron 17 puntos en los que reconocieron que: ningún país ha logrado plenamente la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, que persisten grados considerables de desigualdad a nivel mundial; que muchas mujeres y niñas sufren múltiples formas de discriminación interseccional, vulnerabilidad y marginación a lo largo de su vida; y, que las mujeres y las niñas son las que menos han avanzado, entre ellas, las de ascendencia africana, aquellas con VIH y sida, las mujeres rurales, indígenas, con discapacidad, migrantes y de edad. Igualmente, se mostraron de acuerdo en que las mujeres y las niñas desempeñan un papel fundamental como agentes de progreso y que no es posible alcanzar el

desarrollo sostenible si se sigue negando a la mitad de la humanidad el pleno disfrute de sus derechos humanos y oportunidades; también reafirmaron sus compromisos tendientes al logro de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas; y, ratificaron su propósito de hacer frente a los retos existentes y a los nuevos desafíos, intensificando los esfuerzos para la aplicación plena, efectiva y acelerada de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y sus 12 esferas de especial preocupación.

La realidad es que hoy, luego de 26 años de adoptarse esos objetivos y las medidas para cumplirlos, y sin desconocer la existencia de avances en su contención y perspectivas, nos enfrentamos a un panorama donde perdura la violencia contra la mujer, por el hecho de serlo.

En efecto, América Latina vive un momento político que podríamos llamar de transición de un enfoque patriarcal a la búsqueda incansable de la paridad en la participación política.

En medio de esa transición persiste un fenómeno arraigado en la política de la región, como es la violencia contra la mujer en este ámbito.

El feminicidio es una de las expresiones más graves en el escenario de la violencia contra la mujer. Según datos estadísticos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 3.287 mujeres fueron víctimas de feminicidio en el año 2018; cifra que se disparó a 4.640 en el 2019, lo que significó un incremento del 31.5%.

Feminicidios en América Latina

Año 2018

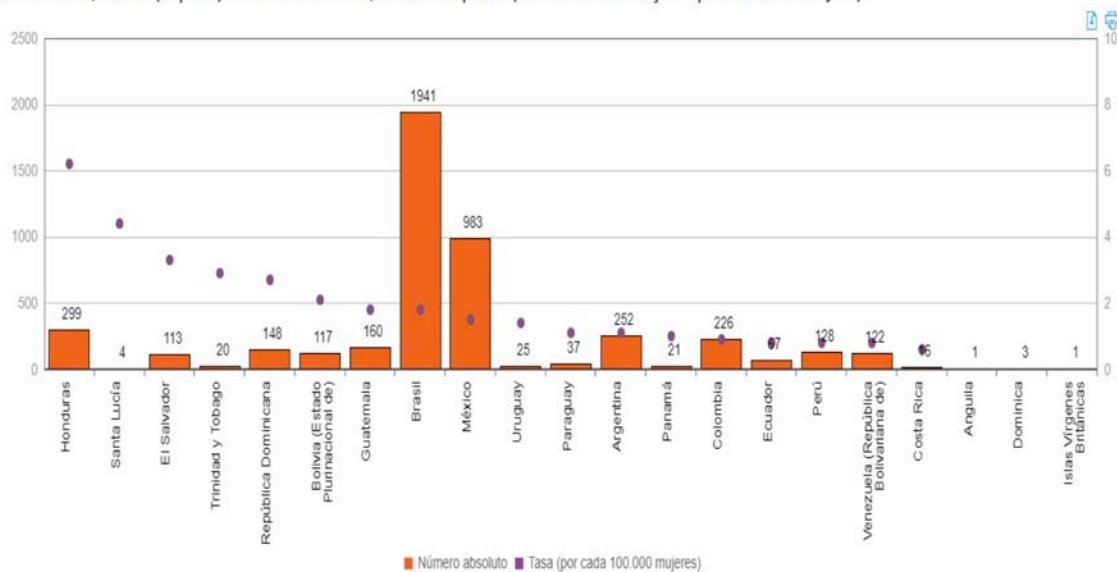


Mapa de feminicidios registrados en América Latina 2018. France 24

Año 2019

Feminicidio

América Latina, el Caribe (21 países): Feminicidio o femicidio, último año disponible (En números absolutos y tasas por cada 100.000 mujeres)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Según la misma fuente, en el 2020, al menos 4.091 mujeres fueron víctimas de feminicidio en 26 países (17 de América Latina y nueve del Caribe), lo que representa una disminución del 10,6%, respecto al 2019, cuando se reportaron 4.576 casos. Y cuál es la constante de esa situación: una cultura machista, que tuvo el descaro de crear la expresión “sexo débil” para referirse a las mujeres. Aunado a Estados que no protegen a las mujeres, en los que políticamente hablando se las sigue considerando como una minoría.

La doctrina ha entendido por minoría al segmento de la sociedad que por aspectos coyunturales en una elección no resultó vencedor o que ejerce la oposición política, así como a los sectores de la población excluidos por la parte dominante de la misma, considerándose factores étnicos, culturales, religiosos o políticos, lo que involucra a quienes sin ser numéricamente minoritarios, han sido objeto de discriminación o se han encontrado históricamente en situación de desventaja.

Lastimosamente, en muchas ocasiones, el escenario de participación política de la mujer se convierte en un espacio de vacíos, negaciones, invisibilidad y desconfianza; se utiliza el discurso de defensa de los derechos para conseguir los votos, pero en los espacios decisorios o en los lugares de dirección, son pocas las mujeres que los ocupan y por lo general no es un camino fácil.

El derecho que quizá se globalizó tempranamente en Latinoamérica fue el del sufragio, como expresión de elegir y

ser elegido, cuya edad para su ejercicio no ha sido unificada en la región, aspecto que depende de un enfoque más cultural que jurídico.

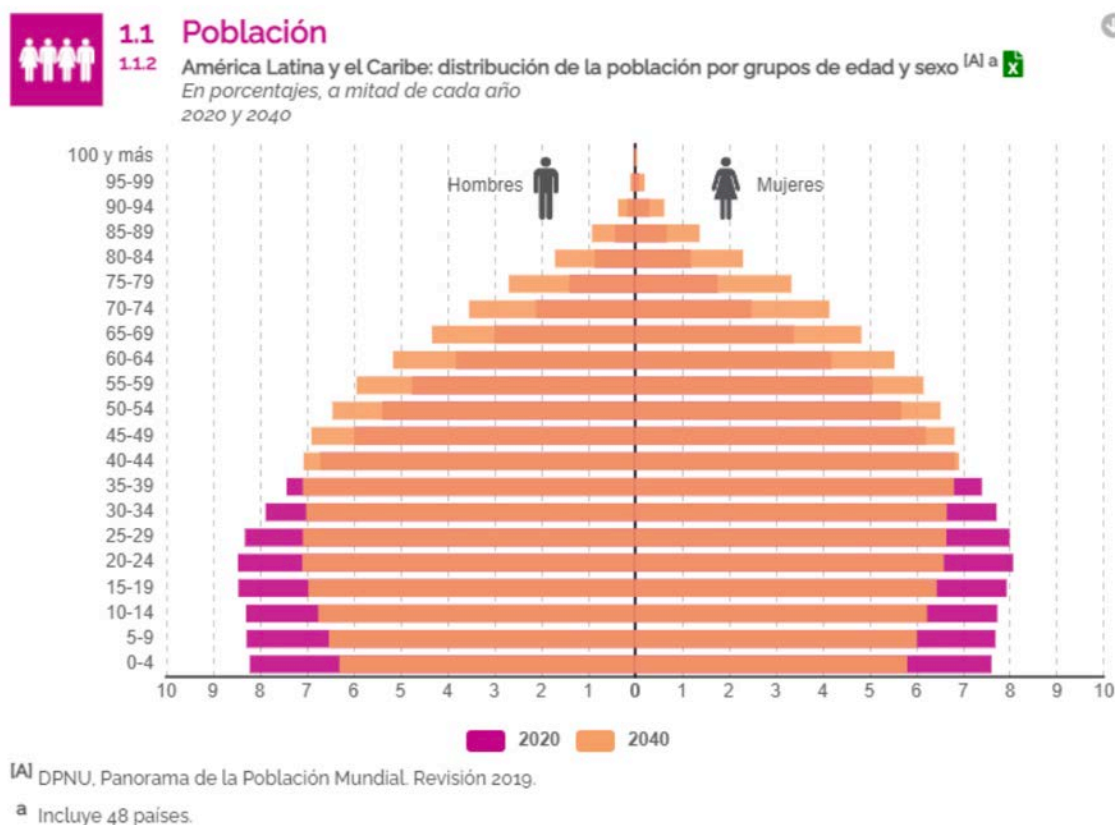
Conforme a su normatividad interna, la mayoría de países establecieron los 18 años como la edad mínima para ejercer el derecho al voto, edad que por lo general coincide con el criterio de ciudadanía adoptado por los Estados. Algunas excepciones a esa regla las encontramos en países como Argentina, Cuba y Nicaragua, donde se puede votar desde los 16 años, o en Bolivia y Haití, donde ese derecho se puede ejercer a partir de los 21 años.

En cuanto a la edad para ser elegido, también existe una tendencia a establecerla en ciertos rangos, dependiendo de la dignidad que se busque. La mayoría de países instituyen la edad mínima para ser presidente de la República 30 o 35 años, excepto Guatemala que exige 40. Asimismo, para aspirar y ser electo congresista o similar, 25, 30 o 35 años, excepto en Cuba, que señala como edad mínima para ser Diputado de Asamblea Nacional 18 años. Respecto a los demás cargos de representación a nivel territorial y municipal, las edades mínimas van descendiendo.

Con relación a la mujer, normativamente no existe discriminación en tal sentido, es decir, ni para elegir ni ser elegida, aunque la realidad nos indica que su participación y efectiva designación en cargos de elección popular e incluso en cualquier otro puesto de poder, está lejos de la paridad.

Nada explica que seamos iguales al momento de votar, pero que sigamos rezagadas al ser elegidas, aún más cuando en casi la totalidad de los países de América Latina las mujeres son mayoría en la población y en los censos electorales.

En este contexto, del Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2020 publicado por la CEPAL¹, se visualizan los siguientes datos:



Fuente: Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2020 publicado por la CEPAL.

Ante ello, debemos comprender que los derechos políticos de la mujer van más allá de votar por quienes nos siguen subyugando. Así lo han venido entendiendo diversos países de la región, en los que luego de un camino de luchas y persistencia se ha logrado la paridad en la participación política.

En el caso de Colombia, resulta importante destacar que a finales del año 2020 se aprobó el nuevo Código Electoral, una normativa para el siglo XXI, con perspectiva de género, que reivindica los valores y principios por los que luchamos, y que dio el paso histórico a la paridad.

1 El Informe completo del Anuario puede leerse en <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/> y el referido a la población de acuerdo con la edad y el género en <https://statistics.cepal.org/yearbook/2020/index.html?lang=es>

Pero el camino recorrido va más allá del proyecto de reforma y su discusión en el órgano legislativo, dado que dicha propuesta fue la materialización de un discurrir poco favorable a la participación de la mujer, tanto en lo normativo como en lo cultural.

Por ejemplo, en Colombia, solo en 1934 se nos permitió el acceso a LA EDUCACIÓN SUPERIOR, en 1936 se nos AUTORIZÓ desempeñar cargos públicos y en 1954 se nos RECONOCIÓ el derecho al voto.

Luego de algunas medidas poco efectivas, previa Constituyente se expidió la Constitución Política de 1991, con la que se aprobaron acciones afirmativas para activar la participación de las mujeres; sin embargo, persisten barreras culturales para aceptar su presencia y sus agendas en la vida pública.

Con la Ley 1475 de 2011 se conquistó una cuota de género del 30% para listas en las que se elijan cinco o más curules para corporaciones de elección popular. Desafortunadamente, su propósito de promover la participación de la mujer en la política, siguió encontrando obstáculos de orden legal y cultural.

Estas barreras se discutieron durante los Diálogos de Paz adelantados desde el 2012 al 2016 entre el Gobierno Colombiano y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), lo cual permitió que en el texto del Acuerdo Final suscrito el 24 de noviembre de 2016 se insertaran algunas recomendaciones de

apertura para los grupos históricamente marginados. Por ejemplo, en el Punto 2 denominado “Participación Política: Apertura democrática para construir la Paz”, se acordó un especial énfasis en la promoción de la participación electoral de la mujer en todos los niveles, lo que al final no se implementó en el congreso.

Ahora bien, debo resaltar que en el Consejo Nacional Electoral (CNE), como cabeza de la organización electoral, entendimos que la inexistencia de normatividad que garantizara la paridad, no impedía que en ejercicio de nuestras competencias desarrolláramos acciones en pro de las mujeres desde diferentes enfoques, como se detalla a continuación:

En el 2019, previo a las elecciones territoriales, impulsamos la aprobación histórica de la acción afirmativa que permitió la inscripción de listas de solo mujeres, como medida tendiente a garantizar su participación y efectiva elección a corporaciones públicas.

Antes de las elecciones de octubre de 2019, realizamos el Primer Piloto de Misión de Observación Electoral Internacional con Caracterización de Género, el cual estuvo a cargo de expertas y expertos de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE). El informe de la misión concluyó que el sistema político colombiano es desfavorable para la participación real y efectiva de las mujeres, debido a tres obstáculos o barreras:

- La ausencia de apoyo financiero y de capacitación política de los

partidos políticos en las campañas de las candidatas,

- La práctica de colocar a las mujeres en los puestos de “relleno” en las listas; y,
- La normalización de la violencia contra las mujeres en política.

En ese inicio **#SúbeteAlBus** se desarrolló en tres (3) fases, dependiendo del avance de las elecciones: la primera con las mujeres aspirantes a cargos de elección popular, la segunda con candidatas debidamente inscritas y la tercera con las mujeres electas. Recorrimos Colombia y llegamos a algunos países vecinos como México, Paraguay y República



Imagen oficial de los talleres #SúbeteAlBus;
Consejo Nacional Electoral de Colombia.

Igualmente, con el soporte de varios aliados, creamos la *RUTA PEDAGÓGICA Y PREVENTIVA #SÚBETEALBUS*, como una plataforma de incidencia colectiva, que mediante talleres, diálogos y escuelas, a 31 de julio de 2021, impactó a más de 2.300 personas entre mujeres y hombres, promoviendo liderazgos transformadores e impulsando decisiones trascendentales.

Dominicana, logrando impactar en su gran mayoría a mujeres, todas lideresas políticas, que trabajan desde lo local con sus comunidades.

En el 2020, con apoyo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) Mujeres y el National Democratic Institute (NDI), publicamos la Cartilla: “Aproximación

a una ruta pedagógica, preventiva e institucional para la atención de la violencia contra mujeres en política en razón de género”, primer documento en el que el CNE aborda este tema, siendo la base para un Protocolo Interinstitucional frente a este tipo de violencia.

Asimismo, en medio de la pandemia, realizamos diálogos interregionales con alcaldesas, secretarías de género y lideresas juveniles, y desarrollamos las primeras Escuelas de Liderazgos Femeninos Transformadores en los territorios.

Es así que, mediante acciones permanentes de prevención y formación, el Consejo Nacional Electoral de Colombia ha visibilizado la violencia contra las mujeres en razón de la política, presente en distintos niveles de participación.

Esos antecedentes fueron parte del insumo para elaborar, radicar y defender el proyecto para la expedición de un nuevo Código Electoral, que como se señaló, constituye un hecho histórico para los derechos políticos de las mujeres, al decirle “sí” a la paridad entre mujeres y hombres, que además regula la violencia contra las mujeres en política, la define, le otorga competencia al Consejo Nacional Electoral para investigarla y sancionarla, e impone a los partidos reformar sus estatutos para adoptar normas enfocadas en prevenirla, sancionarla y eliminarla. A la par, incluye la equidad de género como un principio de la Función Electoral y acciones afirmativas como la elección de la mujer cuando la votación resultare en empate con un hombre.

Adicionalmente, el nuevo Código Electoral entendió que la igualdad no solo se mide por el número de curules que ocupan las mujeres, sino también por el grado de libertad que tengan para ejercer la política sin violencia, sin discriminación y sin estereotipos de género.

Por esta razón, y sirviéndonos de las experiencias de otros países de la Región que han avanzado en su regulación, como: Argentina, Bolivia, Ecuador, México, y Panamá, el nuevo Código Electoral colombiano incorporó al ordenamiento jurídico, la definición de violencia contra mujeres en la vida política en razón de género, como:

Cualquier acción, conducta u omisión, que sea realizada de forma directa o a través de terceros, basada en elementos de género, que cause daño o sufrimiento a una o varias mujeres, que tenga por objeto o resultado menoscabar, desestimar, dificultar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos políticos, que se de en el marco del proceso electoral y en el ejercicio del cargo, sin distinción de su afinidad política o ideológica, y que puede ser física, sexual, psicológica, económica, simbólica, entre otras. (Código Electoral, artículo 255)

Esta definición incorporó los elementos acogidos en la Convención *Belém do Pará* y se encuentra acorde con otros instrumentos internacionales y con la doctrina, especialmente al tratarse de una violencia que se dirige a la víctima por su condición de ser mujer, le afecta desproporcionadamente o tiene impacto diferenciado en ella, en el ejercicio o goce de sus derechos políticos.

Debe entenderse que este tipo de violencia no es exclusiva del entorno público y político, pues se exterioriza en otros espacios privados o del hogar, y puede provenir de diferentes actores, como los partidos políticos, medios de comunicación, funcionarios públicos, etc., tal como señala la Ley Modelo de la Organización de los Estados Americanos (OEA) de 2020: “No es el espacio físico donde se realiza la violencia el que la define, sino las relaciones de poder que se producen en ese espacio”.

Las elecciones de Consejos de Juventud constituyen la primera experiencia en Colombia de listas cremalleras, mujeres y hombres, jóvenes entre 14 a 28 años, en paridad y alternancia, formando los nuevos liderazgos que el día de mañana, desde los cargos impulsarán la paridad y equidad de género en todos los escenarios de poder, así como una política libre de violencias.

Las jóvenes que logren salir electos serán un referente y una red de apoyo para futuras conquistas, porque cada triunfo de una mujer, por pequeño, aislado y lejano que parezca, retumba en la conciencia colectiva.

Para finalizar, resulta oportuno expresar que las expectativas de cumplimiento de las estrategias y objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adoptada en el 2015 son desalentadoras.

A escasos nueve años del plazo fijado, parece improbable que se logre el objetivo principal, que señalaron los Estados en resolución, propuesto de la siguiente manera:

Estamos resueltos a poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo de aquí a 2030, a combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, a construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, a proteger los derechos humanos y promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, y a garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales.

Mal hacen los Estados miembros de las diferentes organizaciones mundiales en firmar acuerdos y compromisos por el simple formalismo de cumplir con una agenda internacional, si al interior de su país no actúan de forma coherente con las responsabilidades asumidas. Cualquier instrumento legal e institucional que dignifique la participación de la mujer en igualdad de condiciones será bienvenido. Y si nuestros gobiernos no quieren asumir esas herramientas, debemos exigirlos.

Por ello, les invito a ser parte de la generación de mujeres que no guardan silencio ni miedos, para que transformen las realidades y construyamos país entre todas. Seamos y edifiquemos liderazgos transformadores, forjemos las semillas en cada joven, con mensajes de inclusión y pluralismo.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS:

Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. La Habana, 12 de noviembre de 2016.

Constitución Política de la República de Colombia. 11 de febrero de 2022 (Colombia).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (24 de noviembre de 2020). *Preocupa la persistencia de la violencia contra las mujeres y las niñas en la Región, y su máxima expresión, el feminicidio o femicidio*. [Comunicado de prensa]. <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-preocupa-la-persistencia-la-violencia-mujeres-ninas-la-region-su-maxima-expresion>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (24 de noviembre de 2021). *Al menos 4.091 mujeres fueron víctimas de feminicidio en 2020 en América Latina y el Caribe, pese a la mayor visibilidad y condena social*. [Comunicado de prensa]. <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-al-menos-4091-mujeres-fueron-victimas-feminicidio-2020-america-latina-caribe-pese>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (24 de marzo de 2021). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2020*. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/46739?locale-attribute=es>.

Consejo Nacional Electoral de Colombia (CNE) – National Democratic Institute (NDI) – Organización de las Naciones Unidas (ONU) Mujeres. (2020). *Aproximación a una Ruta Pedagógica, Preventiva e Institucional para la Atención de la Violencia contra Mujeres en Política en Razón de Género*. Primera edición.

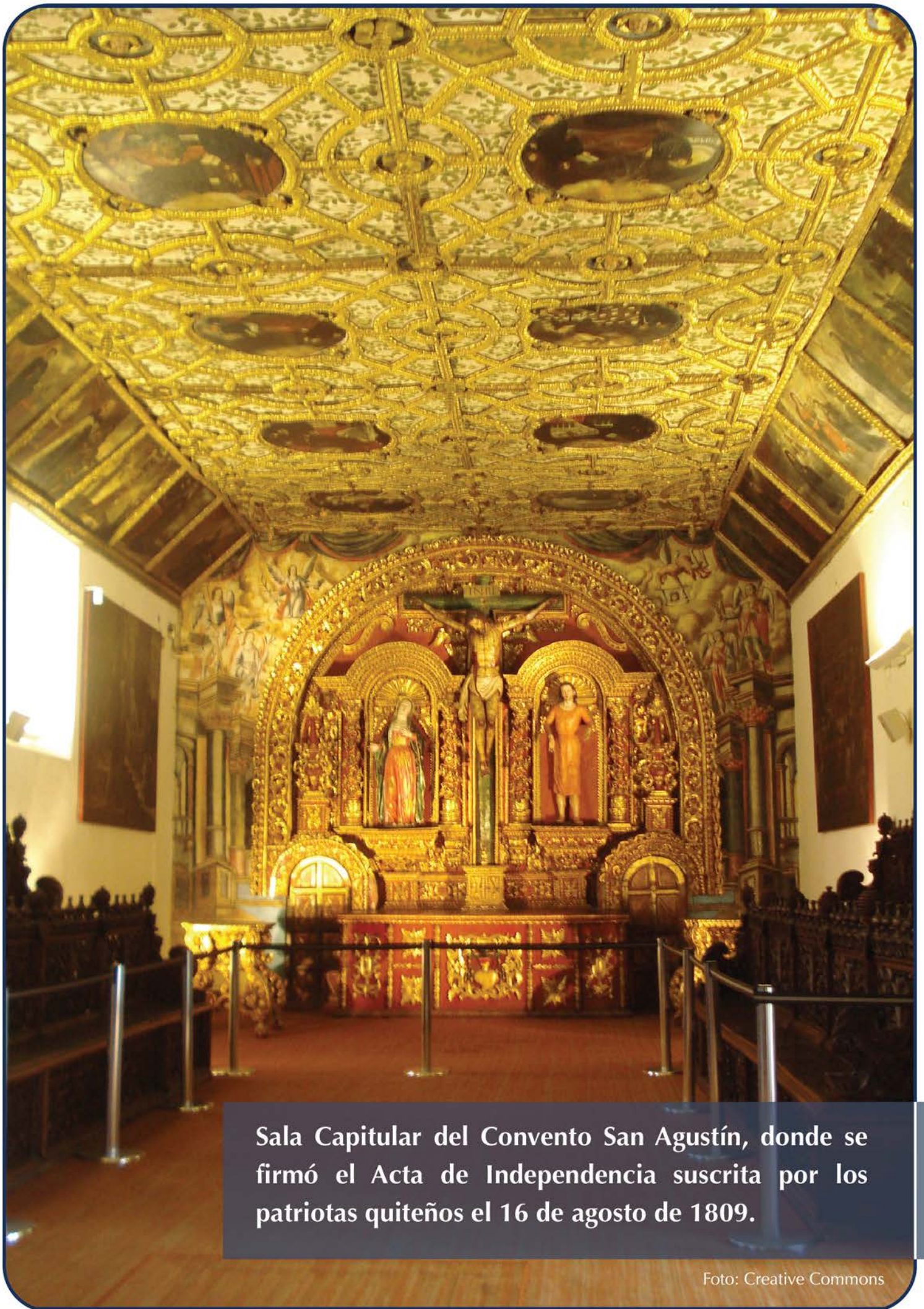
Mundosur. (2021). *Feminicidios en América Latina en contextos de pandemia*. Segundo Informe: Mapa Latinoamericano de Feminicidios (MLF). <https://mundosur.org/wp-content/uploads/2021/03/Segundo-Informe-MLF.pdf>

Naciones Unidas. (1996). *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*. Beijing, 04 a 15 de septiembre de 1995. <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf>

Organización de las Naciones Unidas (ONU) Mujeres, CSW64^a (2020). Beijing+25: Por la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas. 09-20 de marzo de 2020. [La Comisión se reunió el 09 de marzo de 2020 para discursos de apertura y aprobación del proyecto de Declaración Política. Debido al COVID-19 la sesión se suspendió hasta nuevo aviso]. <https://www.unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women>

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (25 de septiembre de 2015). *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (04 de septiembre de 2020). *25º aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*. <https://www.unwomen.org/es/news/stories/2020/9/statement-ed-phumzile-anniversary-of-the-fourth-world-conference-on-women>



Sala Capitulare del Convento San Agustín, donde se firmó el Acta de Independencia suscrita por los patriotas quiteños el 16 de agosto de 1809.



Robert F. BEERS

Robert F. Beers (n. 1978) es abogado constitucionalista, analista político y escritor.

Máster en Ciencias Políticas (Universidad de Salamanca, España), en Estudios Políticos Aplicados (Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, España) y en Derecho Constitucional (Universidad Nacional de Educación a Distancia, Costa Rica). Asesor parlamentario en la Asamblea Legislativa de Costa Rica (2002-2008, 2018).

Letrado e investigador, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica (2015-2018). Profesional en elaboración de Normativa, Superintendencia General de Valores de Costa Rica (2010-2015). Ha sido profesor y consultor académico en universidades de Costa Rica y Panamá.

Autor de más de 50 artículos periodísticos y académicos sobre Derecho Constitucional, administración pública, ética, desarrollo económico, política y elecciones, en periódicos y revistas locales e internacionales.

ELECCIONES EN TIEMPOS SANITARIOS: PLURALISMO POLÍTICO, HEGEMONISMO IDEOLÓGICO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

RESUMEN:

Durante décadas se ha estudiado en los sistemas democráticos la relación entre la legislación electoral y los resultados, de modo que no es ignorada la ventaja que representa a nivel jurídico la posibilidad de definir y modificar jurídicamente las “reglas del juego”. En el plano latinoamericano, la existencia de esta oportunidad interactúa con otras tendencias regionales como la alta polarización política, el advenimiento de agrupaciones de orientación ideológica hegemónica y el resurgimiento de los “estados de excepción” declarados a raíz de la crisis COVID-19. Este artículo pretende examinar la forma en que estas interacciones suponen un reto para el desarrollo de los venideros procesos electorales, tomando como ejemplo a Costa Rica por su larga tradición democrática y el prestigio de sus instituciones. Se plantea, en primer lugar, el debate sobre la constitucionalidad de las medidas adoptadas por el Gobierno ante la crisis COVID-19; en segundo, el tinte hegemónico de su ideología política; y, por último, los posibles efectos de ambas sobre el pluralismo político con miras al próximo proceso electoral.



PALABRAS CLAVES:

Procesos electorales, República, estado de emergencia, hegemonismo ideológico, Constitución.

ABSTRACT:

The relationship between electoral law and results has been studied for decades in democratic systems, so the political advantage of writing and rewriting the “game’s rules” through law is not unheard of. In Latin America, the possibility of using the legal tools interacts with other regional trends, such as heightened political polarization, the advent of ideological hegemonism among several groups and parties, and the rebirth of “exception statuses” due to COVID-19. This article attempts to explain the way these interactions amount to a major challenge for the upcoming electoral processes, using Costa Rica as an example due to its long democratic tradition and the prestige developed by its institutions. Firstly, the article discusses the constitutionality of the emergency measures adopted by the current government to deal with COVID-19; secondly, the hegemonistic trend of its ideology; and finally, the possible impact of both on political pluralism and the upcoming elections.

KEYWORDS:

Electoral processes, Republic, state of emergency, ideological hegemonism, Constitution.

1. Introducción: reescribir las “reglas del juego”

Al hablar de la competencia electoral -uno de los temas “glamorosos” de las ciencias políticas, y de sus múltiples puntos de encuentro con el Derecho Constitucional y Electoral- es inevitable que la fijación de las “reglas del juego” desde el ámbito legislativo condicione desde muchos ángulos el desarrollo del proceso.

Dado que se trata, en esencia, de lograr la transmisión del poder político por

medios pacíficos y dentro de un marco institucional con reglas fijadas de antemano, la existencia de elecciones libres y justas es prácticamente el parámetro mínimo para considerar “democrático” a un país (Dahl, 1999). Sin embargo, no es menos cierto que los detentadores del poder, al momento de fijar o variar esas reglas, procuran hacerlo de manera que les facilite el conservarlo. En efecto, Vallés y Bosch (1997) sostienen que todo sistema electoral va configurándose de acuerdo con el resultado de dos presiones contrapuestas: una tendencia “centrífuga” que busca

convertirlo en un instrumento efectivo de participación para un electorado cada vez más numeroso y con orientaciones políticas divergentes; y otra “centrípeta”, ejercida por quienes ya detentan algún poder político y temen perderlo ante esa creciente pluralidad.

Por supuesto, podemos conjeturar que esta última tendencia, llevada al exceso, podría terminar restringiendo o condicionando a la ciudadanía en su libertad de participación y elección: un elemento, cuyo respeto por parte de los gobernantes es crucial para determinar cuán “justos” (y por ende, “democráticos”) son los procesos electorales. De esta forma, es fácil deducir que los políticos más sagaces procurarían establecer las reglas más favorables para la conservación de su propio poder, siempre que estas no aparenten ser totalmente contrarias a la “democracia” o, al menos, a las formalidades democráticas a las que se apela como “elemento validador” de cualquier decisión política (Uscanga Barradas, 2020). Y no cabe duda que, aún en las democracias más sólidas, quien ejerce el poder siempre tiene a su disposición un vasto arsenal de herramientas políticas para lograr sus fines (Auyero, 1996; Maravall, 2008; y, Beers, 2009, 2016).

Esto puede ser mucho más cierto en situaciones excepcionales, donde las garantías jurídicas propias de los tiempos “ordinarios” tienden a debilitarse o ser puestas en duda frente al apremio de un desastre o emergencia. En el contexto de fragilidad institucional crónica, tan propio

de la mayor parte de Latinoamérica, (Londoño, 2016; Miranda Cuestas, 2016) y ante la resonancia siniestra que aún tienen en la región expresiones como “estado de excepción”, “medidas de emergencia” o “toque de queda”, el reto de organizar y reglamentar competencias electorales libres, justas y creíbles se vuelve aún más agudo, especialmente en un clima de hegemonismo y polarización ideológica crecientes, que -en distintas formas- se repite y contagia de un país a otro (Latinobarómetro 2018; Del Campo y Resina, 2020; Malamud y Núñez, 2021).

Bajo esta tesitura, se vuelve relevante observar un caso que usualmente resulta instructivo, el de Costa Rica. Descrito de forma sagaz como: “el caso más similar en uno de los contextos más diferentes” (Sánchez, 2007), pues venía presentando consistentemente -al menos antes del impacto de la crisis global causada por la pandemia de COVID-19- un nivel de desarrollo humano comparable con el de Argentina, Cuba, Chile, Panamá y Uruguay (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014, 2020), pero condimentado con un sistema republicano de base democrática, cuya estabilidad y longevidad -más de 72 años sin instituciones militares ni golpes de Estado- no son comparables con ningún otro país de la región (Beers, 2016). Algunos investigadores han sostenido que Costa Rica tiende a presentar fenómenos sociopolíticos similares a los de las democracias industriales desarrolladas de Europa, Japón, Norteamérica y Oceanía (Sánchez, 2007), sin dejar por ello de verse inmersa en las intensas dinámicas



propias de la región a la que pertenece (Del Campo y Resina 2020; Malamud y Núñez, 2021). A juzgar por la plétora de documentos oficiales en los que las instituciones y los partidos políticos costarricenses se ufanan de su tradición de paz, del régimen de legalidad imperante, de su desmilitarización y de la vocación “social” de su Estado, es indiscutible que en este país hemos sido extremadamente exitosos en guardar lo que Uscanga Barradas (2020) llamaría una exquisita “apariencia de democracia”.

Al tener Costa Rica, por un lado, la reputación de contar con instituciones jurídicas y electorales históricamente creíbles y sólidas; y, por el otro, estar libre de los ecos siniestros que en otros países de Latinoamérica resuenan cada vez que un gobierno invoca una “emergencia” o un “estado de excepción”, se trata de un caso de gran interés en dos vertientes: primero, examinar la forma en que ha abordado la situación del COVID-19 desde el punto de vista del Derecho Constitucional, los derechos humanos y las libertades públicas; y, segundo, la forma en que este abordaje sea susceptible de modificar o no las “reglas del juego” electorales -expresas e implícitas- y la participación ciudadana, respecto a los comicios de febrero de 2022.

2. La República como sistema político: un marco de referencia

En el ámbito constitucional latinoamericano, prácticamente todos los Estados se definen a sí mismos

como “Repúblicas”, sean unitarias o federales. En el concepto de República, se pretende englobar no solamente una renuncia a la herencia monarquista, sino el reconocimiento expreso al principio de la soberanía ciudadana y el consentimiento de los gobernados, plasmado en innumerables documentos de valor jurídico e histórico, desde la Declaración de Independencia de los Estados Unidos a la Declaración Universal de los Derechos Humanos (en su artículo 21). Este ideal, desde luego, tiene vastas implicaciones en el diseño constitucional y democrático, así como en la relación entre un Estado y lo que ahora se denomina la “sociedad civil”, en la toma de decisiones públicas y en los límites al control regulatorio que puede ejercerse desde el poder (Pettit, 1999; López de Robles Rojo, 2010).

Al concebirse como un sistema derivado de la voluntad de la ciudadanía, una República implica tanto la existencia de una base democrática como el carácter limitado del poder político resultante. La República se basa en la desconfianza hacia el poder, cuya concentración estima como la mayor amenaza a las libertades y derechos individuales. De este modo, en todo sistema genuinamente republicano se insiste, por un lado, en la división, separación y limitación de los poderes; y, por el otro, en la necesidad de garantizar de forma expresa y por escrito los derechos y las libertades de la ciudadanía, a través de una Constitución.

La doctrina más autorizada del constitucionalismo republicano reconoce

el carácter normativo de una Carta Política, así como la eficacia directa de sus contenidos. Por ende, no puede concebirse esta última como un conjunto normativo puramente programático, cuyos límites obliguen únicamente al legislador, o que solo pueda hacerse efectivo a través de los actos de este último (Kelsen, 1933; García de Enterría, 1988; Badía, 1992 y Castro Patiño, 2003). Por el contrario, es claro que las libertades ciudadanas y los límites al poder político que establezca una Constitución, deben ser de aplicación directa y general a favor de toda persona.

Idealmente, una Constitución contiene la suficiente fuerza normativa -y las correspondientes salvaguardias- para contener los eventuales excesos del poder político y asegurar a la ciudadanía el pleno respeto a sus derechos mínimos. Sin embargo, casi todas admiten la posibilidad que se presenten situaciones de suma gravedad, donde al Estado se le haga difícil o imposible garantizar estos derechos sin comprometer su propia existencia o seguridad. Son estos los llamados “estados de excepción”.

La experiencia latinoamericana con este tipo de situaciones ha sido, en su gran mayoría, muy lejana a los ideales del constitucionalismo republicano (Fix-Zamudio, 2004) y más bien ha tendido a la desfiguración de sus fines para servir como justificante a regímenes de corte despótico, especialmente -pero no de forma exclusiva- los de tipo militar (Gros Espiell, 1966). De allí la relevancia de analizarlos desde la óptica

del Derecho costarricense -posiblemente no tan contaminada por estas recurrentes pesadillas castrenses y autoritarias que tanto han azotado al continente-.

3. “Estados de excepción” en el Derecho costarricense

Al analizar el concepto de “estados de excepción”, el autor costarricense Juan Carlos Méndez (2014) recalca que estos: “no implican una situación irrestricta e intemporal, donde las autoridades estatales toman decisiones sin límites bajo el entendido de que la población, el Estado y sus instituciones requieren una atención pronta y satisfactoria”. Por el contrario, haciéndose eco del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2005), apunta que -en el marco de una República como sistema político- los estados de excepción están sujetos a una serie de principios: legalidad (englobando también constitucionalidad y convencionalidad), necesidad, existencia de una amenaza excepcional (estos dos derivados del principio general de razonabilidad), proclamación, notificación, temporalidad y proporcionalidad.

La Convención Interamericana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), de la que son signatarios casi todos los países de Latinoamérica, reconoce esta posibilidad en manos de los Estados Parte; pero en su artículo 27.2, establece que ciertas garantías no pueden suspenderse en ningún caso: el derecho a la vida, la integridad física, la libertad de



conciencia y de religión, la prohibición de la esclavitud, la protección a la familia y al niño, el derecho al nombre, la sujeción del Estado al principio de legalidad, los derechos políticos y las garantías judiciales para hacer valer los derechos fundamentales. Sobre este punto específico la Corte Interamericana de Derechos Humanos precisó:

(...) debe entenderse que en la implantación del estado de emergencia -cualquiera que sea la dimensión o denominación con que se le considere en el derecho interno- no puede comportar la supresión o la pérdida de efectividad de las garantías judiciales que los Estados Partes están obligados a establecer, según la misma Convención, para la protección de los derechos no susceptibles de suspensión o de los no suspendidos en virtud del estado de emergencia. (Opinión Consultiva OC-9/87, de 06 de octubre de 1987)

A diferencia de otras naciones de la región, que admiten estados de excepción en modalidades sumamente variadas y a menudo severas (verbigracia, situaciones y denominaciones como “toque de queda”, “medidas prontas de seguridad”, “estado de guerra”, “estado de Asamblea”, “estado de sitio”, entre otras), el ordenamiento jurídico de Costa Rica solo reconoce tres tipos. Dos de ellos se encuentran expresamente señalados en el texto de la Constitución vigente, mientras que el restante tiene origen en la legislación ordinaria.

El más grave de dichos tipos es el “estado de defensa nacional”, que se desarrolla en los artículos 12, 121 inciso 6) y 147 inciso 1) de la Carta Magna costarricense.

Sus efectos incluyen la posibilidad de reorganizar un Ejército -que está proscrito como institución permanente-, decretar el reclutamiento militar de ciudadanos costarricenses y retardar el pago de indemnizaciones por actos de expropiación. Sin embargo, -y esto es de gran relevancia para el presente análisis, según se verá- ni siquiera bajo esta situación existe la posibilidad suspender o retardar ningún proceso electoral, según se desprende del artículo 102 inciso 6) de la Constitución Política de dicho país. Dada la magnitud de su impacto, esta clase de estado de excepción solo puede ser declarada con la autorización expresa de la Asamblea Legislativa, previa solicitud del Consejo de Gobierno, a efecto de enfrentar un conflicto armado.

En similar posición puede encontrarse el mecanismo de la suspensión de derechos y garantías constitucionales, establecida en el artículo 121, inciso 7) de la Constitución costarricense emitida en 1949. Este artículo detalla tres aspectos fundamentales: el primero es que la suspensión debe acordarse por dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa “en caso de evidente necesidad pública”, si bien el texto constitucional no establece si esta puede hacerlo por iniciativa propia o únicamente a solicitud del Poder Ejecutivo (a modo de aclaración, el Reglamento de la Asamblea Legislativa costarricense deja ver que puede plantearse por iniciativa de sus miembros). El segundo aspecto se encuentra en el mismo inciso 7), el cual detalla de forma taxativa cuáles garantías son susceptibles de suspensión

en parte o en todo el territorio nacional y prohíbe expresamente suspender las otras garantías no mencionadas. El tercer aspecto es la delimitación en el tiempo: la Carta Fundamental establece de forma expresa el plazo máximo por el que pueden suspenderse las garantías (30 días naturales). Por añadidura, obliga al Poder Ejecutivo a informar constantemente a la Asamblea Legislativa sobre las medidas tomadas para *“salvar el orden público o mantener la seguridad del Estado”* (entendiéndose que solo con este tipo de objetivos puede ordenarse una medida tan severa).

Es claro que la declaratoria de un estado de defensa nacional puede incluir la suspensión de las garantías constitucionales señaladas en este inciso; pero podría ocurrir que la Asamblea no ordene esta última o que disponga que la suspensión abarque únicamente las zonas fronterizas o convertidas en teatro de operaciones militares.

La Constitución también autoriza excepcionalmente al Poder Ejecutivo a decretar por sí solo la suspensión de garantías, pero únicamente si la Asamblea se encuentra en receso (artículo 140, inciso 4). En ese caso, el Congreso queda obligado a sesionar extraordinariamente dentro del término de las siguientes 48 horas y confirmar expresamente la suspensión con los votos favorables de dos tercios del total de sus miembros. Ahora bien, podría ocurrir por diversas causas -o inclusive por obra maliciosa del propio Poder Ejecutivo- que la expresada sesión de emergencia no pueda realizarse por falta de quórum, pero incluso para esto

tiene previsiones la Carta Magna: en este caso se le otorgan a la Asamblea Legislativa 24 horas adicionales y se elimina el requisito del quórum, de modo que la sesión pueda realizarse con cualquier número de diputados. La razón es muy clara: los constituyentes consideraron imprescindible el pronunciamiento expreso de los representantes de la ciudadanía para ratificar la suspensión temporal de algunas o todas las libertades señaladas. Como corolario de lo expresado, es evidente que no puede aplicarse aquí ningún tipo de “silencio positivo” por parte del Parlamento.

Desde el advenimiento de la Segunda República y la promulgación de la Constitución vigente, Costa Rica debió llegar a este extremo en una única ocasión, acaecida a inicios de 1955. En enero de ese año ocurrió una invasión desde territorio de la vecina Nicaragua, acompañada de ataques aéreos a varias ciudades del país. La Asamblea Legislativa se encontraba en receso, de modo que el Poder Ejecutivo se vio en la necesidad de decretar por sí solo la suspensión de garantías y el estado de defensa nacional el 12 de enero; pero la sesión de emergencia se realizó pocas horas más tarde y, en tal oportunidad, el Acuerdo Legislativo N° 74 fechado el mismo día, confirmó lo actuado.

Tanto el texto constitucional como la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos son categóricos en expresar que existe un elenco de libertades y garantías que no pueden ser suspendidas en ningún caso.



La Constitución costarricense, a diferencia de la Convención, prefiere establecerlas de forma tácita, indicando con toda claridad que la lista de garantías que pueden suspenderse es taxativa y *numerus clausus*, y excluyendo expresamente las no mencionadas. De allí se puede colegir que es imposible la suspensión de la libertad de trabajo, la libertad de petición, el derecho de asilo político, la prohibición de expulsar del país a ciudadanos costarricenses, la propiedad privada, la libertad de culto, la libertad de trabajo o la libertad de comercio. Tampoco es posible suspender el derecho a las vías de amparo o habeas corpus en defensa de los demás derechos y libertades, ni se limita o disminuye el control de constitucionalidad. Debe entenderse que, si estas garantías no pueden suspenderse ni siquiera en las situaciones más graves, la determinación del constituyente es que tampoco puedan serlo en casos menos delicados y peor aún por simple decreto, sin la intervención expresa de la Asamblea Legislativa. Claramente las previsiones constitucionales que demandan esta participación del Congreso, atienden precisamente al hecho indiscutible que las emergencias (reales o supuestas) han sido, a través de la historia, el pretexto más socorrido para justificar la ruptura del orden constitucional en prácticamente todos los continentes, sobre todo cuando se extienden en el tiempo y van generando lo que en doctrina se denomina: “normalización de la emergencia” (Ackerman, 2007; Siles Vallejos, 2015, 2017).

Al dimensionar los efectos de una suspensión de garantías constitucionales (ante consulta del gobierno de Uruguay), ha dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

Estando suspendidas las garantías, algunos de los límites legales de la actuación del poder público pueden ser distintos de los vigentes en condiciones normales, pero no deben considerarse inexistentes ni cabe, en consecuencia, entender que el gobierno esté investido de poderes absolutos más allá de las condiciones en que tal legalidad excepcional está autorizada. Como ya lo ha señalado la Corte en otra oportunidad, el principio de legalidad, las instituciones democráticas y el Estado de Derecho son inseparables. (Opinión Jurídica OC-8/87, del 30 de enero de 1987)

El tercer tipo de “estado de excepción” reconocido por el ordenamiento jurídico costarricense, cuyos efectos no adquieren -al menos nominalmente- la severidad de los expuestos, es la “declaratoria de emergencia” prevista en la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo Nro. 8.488, emitida en noviembre de 2005: una institución jurídica un tanto ambigua, pero asimilable a conceptos empleados en la Constitución Política, tales como “*conmoción interior*” (que suele entenderse como un conflicto político de gran magnitud, incluso violento o armado) o “*calamidad pública*” (que podría referirse a un desastre natural de grandes proporciones, las suficientes para desarticular o comprometer el orden público).

A diferencia de los casos anteriores, la declaratoria de emergencia se realiza mediante un decreto emitido por el Poder Ejecutivo, sin que la Asamblea Legislativa intervenga en ningún momento (lo que es de esperarse considerando que, en teoría, sus efectos jurídicos no deberían ser tan severos para la ciudadanía). El resultado de dicha declaratoria, de acuerdo con los artículos 31 y 32 de la citada ley, es activar la posibilidad de reasignación presupuestaria contemplada en el artículo 180 de la Carta Fundamental y facultar al Poder Ejecutivo costarricense a tomar providencias y medidas tendientes a preservar la vida e integridad física de la ciudadanía, así como el orden y la seguridad pública. Incluso el artículo 34 añade como posible efecto el establecimiento de “restricciones temporales en el uso de la tierra”, pero únicamente para “evitar desastres mayores y facilitar la construcción de obras”. Iguales razones deben mediar,

según el referido artículo, para ordenar evacuaciones, o bien para restringir la habitabilidad, el tránsito o el intercambio de bienes y servicios en la región afectada, pero en ningún caso puede hacerlo por un lapso mayor a cinco días naturales.

Es de notar -y esto resulta de capital relevancia para el análisis en curso- que una declaratoria de emergencia como esta, aunque sea una forma de “estado de excepción”, tiene una naturaleza más benigna y no suspende ninguna garantía constitucional por ningún plazo. Al ser un acto unilateral del Poder Ejecutivo, sin intervención del Parlamento, sus efectos no pueden recaer sobre los derechos fundamentales de la ciudadanía representada por este último, ni equipararse de forma expresa o implícita a estos últimos, lo que claramente constituiría un exceso y un fraude a la Constitución.



Fuente: Imagen obtenida de www.larepublica.net



4. El abordaje de la crisis por COVID-19 en Costa Rica: “estado de excepción” e interpretación manipulativa del Derecho

Se tiene ya establecido que, en un sistema republicano constitucional como el costarricense, las libertades ciudadanas y los límites al poder político que determina la Constitución, son de aplicación directa a favor de toda persona. En consecuencia, los abusos que se puedan cometer por el poder político al sobrepasar sus límites, requieren que la ciudadanía cuente con los mecanismos procesales necesarios para hacer valer sus derechos a través del principio de supremacía constitucional.

Estos abusos y excesos suelen derivarse de la interpretación que, desde el poder político, se haga de las normas jurídicas, especialmente si subyace un interés de enmascarar como “interpretaciones” la introducción de cambios drásticos en la forma de entender o aplicar normas, que no serían aceptables mediante la dinámica política y legislativa ordinaria. Es indispensable que el proceso de interpretación, que según Almendras Carrasco (2004) implica el circunscribir una o varias normas de alcance general a casos concretos, no se convierta en un pretexto para subvertirlas y darles un efecto contrario al estipulado por el marco constitucional. En este sentido, el tratadista Linares Quintana (1994) asegura que: “La Constitución más perfecta podría fracasar si su interpretación es defectuosa”, y el jurista costarricense Orozco Solano (2020) plantea el término

de “interpretación manipulativa”, o la posibilidad que tiene un operador jurídico de generar una “interpretación” diferente o contraria a la del texto normativo, a fin de forzarlo a armonizar con otras normas o intenciones.

La doctrina del constitucionalismo reconoce una serie de principios de interpretación que, en teoría, deben estar a la mano de todo operador jurídico ante las normas constitucionales. En primer lugar, mencionemos el principio *pro libertatis* o el deber de dar a toda norma jurídica la interpretación que mejor garantice la continuidad y preservación de las libertades fundamentales inherentes a la dignidad humana. Bajo otro principio no menos esencial, el de *unidad de la Constitución*, se concluye que es imposible para autoridad pública alguna tomar una norma de la Carta Magna o de cualquier ley y valerse de ella para romper o disminuir libertades, o fracturar aquellas que la Constitución establece, pues ello significaría invertir la relación entre el Estado y la ciudadanía, en beneficio exclusivo del primero.

Tampoco podría una autoridad política dar a las normas constitucionales una interpretación que las vacíe de contenido o las vuelva inútiles, lo que vendría a representar la recta aplicación de los principios de fuerza normativa y de interpretación útil (García de Enterría, 1988). Esto, en virtud de uno de los principios generales más conocidos del Derecho, el de la buena fe, que en suma nos haría esperar que el intérprete de una norma no haga de ella una

“interpretación” artera o contaminada por sus objetivos ideológicos, políticos o de cualquier otra índole.

Dicho lo anterior, es imprescindible señalar una regla de interpretación que constituye el corazón del constitucionalismo y de la República como sistema político, del que venimos hablando: *la interpretación restrictiva del poder* y, particularmente, de las normas de excepción.

Esta recapitulación resulta indispensable para analizar la forma en que se ha abordado en Costa Rica el tema COVID-19, en un contexto regional (y global) de tensión entre una crisis de tintes inciertos y la capacidad de flexibilidad y respuesta desde los sistemas democráticos, sean estos o no de carácter republicano. Dentro de esta tensión -y en el contexto de ciertos antecedentes políticos e ideológicos nacionales y regionales-, las decisiones tomadas por el Poder Ejecutivo costarricense con motivo o pretexto de la pandemia, han sido objeto de innumerables cuestionamientos en cuanto a sus efectos prácticos y, sobre todo, sus fundamentos jurídicos.

Apenas llegaban a media docena los casos de COVID-19 en Costa Rica, cuando, el 16 de marzo de 2020, a través del Decreto N° 42.227-MP-S, el Poder Ejecutivo declaró “estado de emergencia” en el territorio nacional. El fantasma de la saturación de los servicios hospitalarios -según las apocalípticas imágenes que llegaban por entonces de otros países-

fue sumamente efectivo para validar ante una alarmada opinión pública una declaratoria tildada luego de precipitada o prematura (Barahona Krueger, 2020). Sin embargo, esta sirvió para justificar medidas que, al menos desde el punto de vista de ciertos sectores de la población, iban más allá de las potestades conferidas por la Constitución y la ley para casos de emergencia, por su severidad y duración; muchas de ellas, han sido objeto de insistente impugnación ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Por lo pronto, el Gobierno ordenó en dos oportunidades -a mediados de abril y a inicios de julio de 2020- el cierre total de las actividades económicas y comerciales, y el confinamiento de toda la población en sus casas, lo que bien puede equipararse a una suspensión de garantías constitucionales como la libertad de tránsito y la de reunión, ejecutada sin apego a lo dispuesto en el artículo 121, inciso 7) de la Constitución Política costarricense. Más aún, podría estimarse como una lesión a la libertad de comercio, protegida por el artículo 46 de la norma constitucional, cuyo texto impide restringirla, incluso en supuesto cumplimiento de una ley ordinaria.

A continuación, el Gobierno emitió una serie de decretos en los que establecía prohibiciones, restricciones y horarios para el uso de vehículos particulares, aduciendo que al hacerlo no suprimía ni limitaba la libertad de tránsito, sino el “uso de un medio particular de transporte”, razonamiento contradictorio



con abundante jurisprudencia de la Sala Constitucional (muchas de las cuales condenaban precisamente al Gobierno por no resguardar esta libertad frente a la práctica de bloquear vías como “protesta”). Otros decretos no menos polémicos atribuían, en nombre de la protección a la salud pública, potestades prácticamente ilimitadas al Ministerio de Salud, cuyo titular encontró en ellas la justificación para prohibir casi por completo las reuniones de carácter religioso, trasladar a la Fuerza Pública la decisión de cuándo era legítimo para un ciudadano desplazarse, presionar al Poder Judicial para ordenar el allanamiento de propiedad privada por razones “sanitarias” (Ugarte Jiménez, 2021), promover el espionaje ciudadano y la criminalización de las reuniones privadas (Cruz Brenes, 2020), o incluso instruir a la policía para impedir mediante la intimidación el acceso a una ciudad completa (Cambroner, 2020; Ruiz Ramón, 2020).

Naturalmente, este despliegue de potestades del Poder Ejecutivo costarricense produjo innumerables reacciones críticas, tanto entre académicos y juristas como en el público en general. Se ha señalado que las medidas no obedecen necesariamente a una respuesta calculada o calibrada según las necesidades que plantea la crisis por COVID-19, sino a una tendencia de carácter político e ideológico anterior a dicha crisis, que ya se había expresado en otras actuaciones del Gobierno (Barahona Krueger, 2020; Beers, 2021a; y, Gómez, 2021) y que encontró en

la coyuntura pandémica el elemento ideal para expandir las potestades del Estado sin encontrar tanta resistencia política o social como la que podrían enfrentar en tiempos “ordinarios”. Esta tendencia vendría a expresarse en una serie de “interpretaciones” de la Constitución Política y de otras leyes, desde las cuales se ha pretendido derivar consecuencias y resultados que nunca fueron contemplados o deseados por el Poder Constituyente originario (Beers, 2021b) y cuya prolongación en el tiempo va asimilándose más y más a una “normalización de la excepción”, guardando apenas el mínimo barniz de legalidad a través del uso abundante de la “interpretación manipulativa” (Orozco Solano, 2020).

Recuérdese en todo momento que los principios y reglas de interpretación constitucional apuntan a restringir al poder en favor de la libertad y no a coartar la libertad en favor del poder, ni siquiera en las circunstancias más complicadas (García de Enterría, 1988; Almendras Carrasco, 2004; Montoya Camarena, 2019; y, Orozco Solano, 2020). Por consiguiente, una tendencia interpretativa en este último sentido, ejercida discrecionalmente desde el Poder Ejecutivo -y no contrarrestada adecuadamente por los otros poderes públicos, quizá aturridos todavía por el discurso de la emergencia sanitaria- iría en contravía del espíritu y la letra de la Constitución costarricense y, en líneas generales, de cualquier Constitución de tipo republicano, al dar como resultado que las libertades constitucionales

queden al arbitrio del poder político en las circunstancias que él mismo determine.

5. Hegemonismo ideológico y poder político frente al pluralismo

La posibilidad de este tipo de ampliación “discrecional” de las potestades de un Gobierno -que las viene validando a través de la existencia de un “estado de excepción” declarado ante la pandemia- no parece conjugarse muy bien con los antecedentes de aparente hegemonismo ideológico que se atribuyen a algunos de los actos de la presente Administración costarricense, antes y durante la crisis por COVID-19.

La inclinación ideológica del actual Poder Ejecutivo suele ser descrita -incluso por el propio Presidente de la República- con la etiqueta de “progresismo” (Murillo, 2018; Alvarado Quesada, 2020). Tal marca pretende agrupar una serie de generalidades y planteamientos vagos, no necesariamente congruentes entre sí, pero sospechosamente comunes a casi todos los partidos y movimientos políticos que se definen con ella en distintos países y continentes: una especie de pesimismo antropológico en materia ambiental (Sánchez Torres y Aguilera Prado, 2014), la priorización a ultranza de las denominadas “políticas identitarias” o “políticas de diversidad” (Expósito Molina, 2012; Calderón de Burgos, 2020), la apropiación de todo tipo de reivindicaciones étnicas, sociales, culturales -desde el laicismo exacerbado hasta una desaforada simpatía por los animales y un explícito desprecio por la libertad de conciencia-

y las insistentes acusaciones contra ese enemigo indefinible al que llaman “neoliberalismo”, todo bajo la amplísima sombra de la “interseccionalidad” y con un ruidoso respaldo desde algunos ámbitos académicos, mediáticos y tecnocráticos enquistados en organismos internacionales.

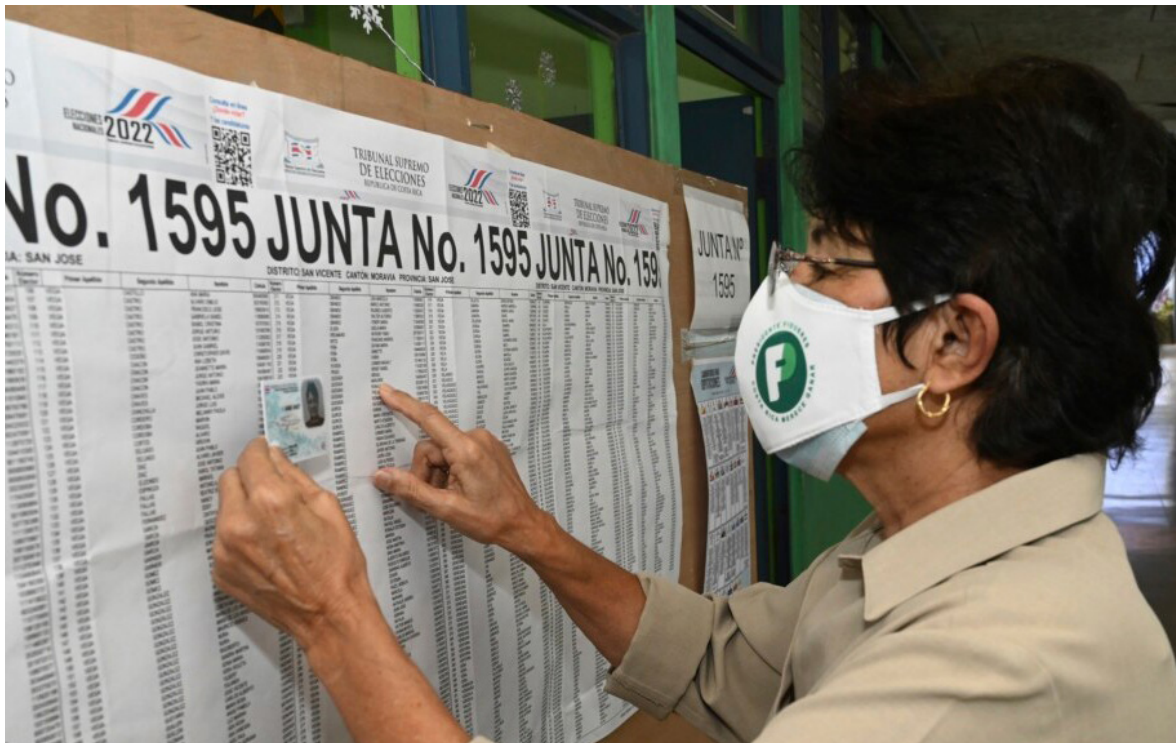
A pesar de serles aplicables a estos promotores la mayoría de las certeras críticas que en el pasado se dirigían a los “intelectuales” alineados con el marxismo o sus derivados (Aron, 1955; Wolfe, 1970; Álvarez, 2017; y, Beers, 2019), hay ciertos elementos distintivos que, desde la óptica del ejercicio del poder -y del diseño jurídico resultante-, son de sumo cuidado. Uno de ellos es la ya señalada tendencia a las “interpretaciones manipulativas” del Derecho, sea mediante decretos ejecutivos, iniciativas de ley, activismo judicial o proclamas en foros internacionales presentadas maliciosamente como “fuentes de derecho”, a fin de lograr avances en su agenda. Otro de ellos es su hegemonismo ideológico, en virtud del cual se presenta -usual, pero no exclusivamente desde estrados académicos- al “progresismo” como un pensamiento único, indiscutible, inobjetable e inevitable, que todos están en la obligación de aceptar y aplaudir incondicionalmente y donde la negativa a hacerlo es exhibida como síntoma de deficiencia o inferioridad intelectual, en especial si puede ligarse con algún credo religioso (Aron, 1955; Pavón Cuéllar, 2014; Beers, 2019 Del Campo y Resina, 2020; y, Beers, 2020).



El problema de este último rasgo distintivo es cuando deja de ser un mero recurso retórico destinado al consumo electoral (Murillo, 2018) para convertirse en fuente de decisiones y políticas públicas (Beers, 2021a). Así lo ilustró, por ejemplo, la emisión del Decreto Ejecutivo Nro. 41.996-MP-MIDEPLAN en febrero de 2020, que creaba una “Unidad Presidencial de Análisis de Datos” integrada y controlada directamente por la Presidencia de la República, cuyo descubrimiento -pocas semanas antes de declararse la emergencia por COVID-19 en Costa Rica- precipitó una enorme crisis política que únicamente se contuvo con la llegada de la pandemia. El Decreto no solo tenía innumerables defectos jurídicos -pues partía de una “interpretación manipulativa” del artículo 30 de la Carta Fundamental en un sentido que dejaba prácticamente sin efecto el artículo 24 del mismo cuerpo jurídico, violando el derecho a la intimidad so pretexto de garantizar el acceso a “información de interés público” y trasladando su tutela a manos directas del Presidente- sino que dejaba al descubierto el desdén del Poder Ejecutivo por cierto tipo de ciudadanos: se llegó a saber que la unidad citada venía funcionando clandestinamente desde casi dos años atrás y que se había dado a la tarea de perfilar políticamente a la población de ciertas regiones del país donde el partido oficialista no había tenido resultados favorables, relacionándolo con la presencia y tamaño de las iglesias cristianas de orientación evangélica (Jenkins, 2020; y, Gómez, 2020). La flagrante inconstitucionalidad

del Decreto fue señalada luego por la Procuraduría General de la República -aunque aún no ha sido formalmente declarada por la Sala Constitucional-, pero el escándalo evidenció la magnitud del hegemonismo ideológico imperante en el Poder Ejecutivo y el afán de “estigmatizar” a sectores del electorado que percibiera como potencialmente hostiles a su agenda política; sobre todo, por no haber sido exactamente un hecho aislado.

Desde este enfoque, el pluralismo político que tanto enorgullece a Costa Rica desde el surgimiento de la “Segunda República”, podría estar mostrando señales de debilidad o fatiga, en vista de la actitud hegemónica de un grupo políticamente empoderado e ideológicamente ensoberbecido, proclive a caricaturizar e invalidar como ciudadanía a los sectores que lo adversan y a gestar -mediante un tipo sutil, pero tenaz de intimidación- una especie de forzado “consenso progre” en las fuerzas políticas que no desean cargar con el “estigma” de inferioridad intelectual. A pesar del cuidado de no traspasar los límites de una formalidad democrática, planteados sagazmente por Uscanga Barradas (2020), la combinación de estos antecedentes con un “estado de emergencia” y una notable inclinación a las “interpretaciones manipulativas” del Derecho por el Poder Ejecutivo vigente, representan un desafío importante para la institucionalidad electoral de Costa Rica frente al ya iniciado proceso electoral para el período 2022-2026.



Fuente: Imagen obtenida de www.vozdeamerica.com

6. Procesos electorales durante un “estado de excepción”

Hemos mencionado la institucionalidad electoral en Costa Rica. Debe señalarse que esta ha gozado de un gran prestigio dentro y fuera del país, donde es considerada un ingrediente crucial para la celebración periódica de elecciones creíbles y transparentes (Yashar, 1995; Sánchez, 2007; y, Bou Valverde, 2014).

De conformidad con la Constitución Política vigente desde 1949 y con la legislación actual, el sufragio es universal para toda persona mayor de 18 años, de nacionalidad costarricense. Los partidos políticos son el único medio constitucional para la presentación legítima de candidaturas, conforme al artículo 98 de la norma constitucional.

La elección presidencial se desarrolla por mayoría con umbral electoral del 40% de los votos, mediante voto directo y secreto a dos vueltas, donde la segunda se realiza solamente si ningún candidato obtiene en la primera el número necesario de sufragios (Sánchez, 2007). Por su parte, la elección legislativa se efectúa de forma simultánea con la presidencial, a través de sufragio directo y secreto por listas cerradas y bloqueadas, propuestas por los partidos políticos en cada una de las siete provincias del país, para luego distribuir los escaños mediante el método Hare de representación provisional (Beers, 2006; Sánchez, 2007; y, Brenes Villalobos, 2011).

A cargo de todo el proceso, y con la misión de organizarlo y certificar sus resultados, se creó desde 1949 el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). El artículo 9



de la Carta Fundamental le reconoce “el rango y la independencia” equivalentes a los tres Poderes tradicionales, así como la competencia exclusiva de interpretación y aplicación normativa en materia electoral bajo un modelo concentrado. Así, el TSE cuenta con plenas capacidades políticas, jurídicas y financieras para: dirigir y vigilar lo relacionado con el sufragio; elaborar y actualizar el padrón electoral; ordenar la inscripción de partidos políticos y de sus candidaturas; fiscalizar los procesos y actividades internas de los partidos; garantizar la neutralidad del Poder Ejecutivo durante el proceso electoral nacional; investigar acusaciones de parcialidad política y examinar los gastos e ingresos de los partidos políticos durante las campañas, con miras a cuantificar y validar la contribución del Estado a que estos tienen derecho (Sánchez, 2007; Bou Valverde, 2014).

Una potestad menos conocida del Tribunal Supremo de Elecciones -posiblemente por el hecho de nunca haber sido necesaria su aplicación- está plasmada en el artículo 102, inciso 6) de la Carta Política costarricense: ante la especie más grave de “estado de excepción” (el estado de defensa nacional con reclutamiento militar decretado), se prevé que sea el mismo Tribunal el que dicte y haga cumplir “las medidas adecuadas para que no se estorbe el proceso electoral”. Esta norma es sumamente notable a pesar de su desuso, pues revela la total aversión de los constituyentes a cualquier forma de intervención del Poder Ejecutivo en las elecciones -en su momento uno de los detonantes de la Guerra Civil de 1948-.

Dos aspectos resultan evidentes del texto señalado: en primer lugar, que ni siquiera bajo la más difícil de las circunstancias se llega a considerar en la Constitución costarricense la suspensión o postergación de las elecciones nacionales; y, en segundo, que de ninguna manera está autorizada la interferencia del Poder Ejecutivo en etapa alguna del proceso electoral, con emergencia o sin ella. Tan absoluta es esta prohibición, que también el mando de la Fuerza Pública pasa a manos del TSE durante el desarrollo de la campaña y hasta el traspaso de poderes.

Curiosamente, la previsión constitucional sobre el estado de defensa nacional no se encuentra desarrollada o mencionada siquiera en el Código Electoral emitido en 2009. Tampoco se hace referencia alguna del ejercicio del sufragio en la antiquísima legislación militar del país -en completo desuso desde su abolición como institución permanente, decretada en diciembre de 1948-. De modo que, llegado el caso, sería el mismo Tribunal el obligado a emitir los reglamentos y medidas indicadas en el artículo 102, inciso 6), con plena amplitud y discrecionalidad.

Efectivamente, el TSE ha ido expidiendo una serie de directrices durante la crisis COVID-19, dirigidas a adecuar los plazos y formatos para los procesos internos de los partidos políticos. Sin embargo, el tema de los plazos genera serios dilemas, por cuanto algunos de ellos se encuentran legislados en el Código Electoral e incluso la Constitución misma establece las fechas precisas de los actos

culminantes del proceso, lo que significa que el Tribunal no tendría ningún margen de maniobra para modificarlos en casos “especiales”. Esta rigidez es obra deliberada de los constituyentes, para minimizar en lo posible la manipulación de las “reglas del juego” -cuya estabilidad es considerada una fortaleza del sistema político (Mainwaring y Scully, 1995; Yashar, 1995; Sánchez, 2007; y, Brenes Villalobos, 2011)- o la posibilidad de alterarlas invocando coyunturalmente la “doctrina de la emergencia”.

A pesar de lo dicho, en enero de 2021 se aprobó un grupo de normas transitorias -diseñadas específicamente para aplicarse en el proceso de 2022- que se insertaron al final del Código Electoral vigente. Dos de ellas son evidente producto de la crisis COVID-19: una prórroga al período de vigencia de los órganos internos de los partidos políticos (los cuales normalmente deben renovarse cada cuatro años) y un artículo que supedita la realización de asambleas y actividades políticas presenciales “*que impliquen aglomeración de personas*”, a los lineamientos emitidos desde el Ministerio de Salud sobre apertura y aforo de reuniones, “durante la vigencia del decreto de emergencia”. La existencia de este último transitorio no puede tomarse a la ligera: otorga al Poder Ejecutivo, a través de uno de sus Ministerios, la facultad de decidir en qué condiciones permitir -o impedir- la realización de actividades políticas partidarias, e incluso reglamentar cuántas personas pueden asistir a ellas y esta potestad -sustraída al TSE bajo el argumento de tratarse de un

tema de “*salud pública*” y no de materia electoral- se mantendrá en sus manos por un tiempo indefinido (lo que dure la declaratoria de emergencia).

Una línea interpretativa como la del Poder Ejecutivo costarricense en la actualidad -dirigida a expandir su propio ámbito de competencia- podría precipitar que este intervenga en los procesos internos de partidos de oposición, obstaculizando o disuadiendo su realización. En efecto, menos de dos meses después de aprobado este transitorio, un pronunciamiento del Ministerio de Salud calificaba de “poco prudente” y “temerario” realizar la convención interna del Partido Liberación Nacional (el más antiguo del país y la mayor fuerza política del Parlamento) para elegir a su candidato presidencial (Avendaño Arce, 2021). Ante la aparente intervención del Ejecutivo en un proceso electoral -y por añadidura de un partido que se declara de “oposición”-, el TSE tuvo que emitir su propio pronunciamiento a través de la Dirección General de Registro Electoral, recordando su competencia exclusiva en materia electoral (TSE, 2021). Sin embargo, el Ministerio de Salud puso nuevos obstáculos a la movilización electoral de dicho proceso interno bajo el mismo pretexto de la “emergencia” (Madrigal, 2021), lo que también ocurrió días después con otro partido de oposición, con el agravante que el Ministro del ramo quiso justificarlo en el “peligro” que las personas hicieran uso de su libertad de tránsito para fines no electorales (Solano, 2021).



En síntesis, el potencial de conflicto entre los intereses del Ejecutivo -con la posibilidad de manipular algunas “reglas del juego” al calor de la crisis COVID-19 o con ella como pretexto- y los de los partidos políticos en su competencia por el voto ciudadano, no solo es evidente sino que en el caso particular de Costa Rica viene a atizar los resquemores, desconfianzas y acusaciones propias de un sistema político cambiante, con una fuerte corriente hacia la polarización y fuerzas políticas interesadas en avivar esta última. Esta condición, junto a una campaña política y unas elecciones destinadas a desarrollarse bajo un “estado de excepción” por primera vez desde la vigencia de la actual Constitución, generan un desafío inédito a una institucionalidad jurídica electoral que, hasta ahora, pareciera acostumbrada a la tranquilidad de unas apariencias democráticas escrupulosamente bien guardadas.

7. El reto de la participación

Aunque el sistema electoral de Costa Rica es considerado como altamente participativo (Sánchez, 2007; Rosales, 2009; y, Brenes Villalobos, 2011) y sus dinámicas electorales han sido objeto de frecuentes análisis académicos, el tema parece haber perdido relevancia ante la crisis COVID-19, si bien aún no está claro si -como lo sostienen algunos actores políticos- dicha pérdida obedece más a cierto cálculo electoral que a la realidad de la emergencia.

Desde la proclamación de la Segunda República en 1949, la competencia electoral en Costa Rica ha atravesado tres etapas claramente definidas. La primera (1953-1962) abarca la formación del nuevo sistema de partidos políticos surgido de las crisis políticas de la década de 1940. Con instituciones y legislación electoral nuevas y ante cierta incertidumbre acerca del espacio político que podrían tener las tendencias vencidas en la Guerra Civil de 1948, la participación electoral se ubicó durante esta primera etapa abajo del 70% y la volatilidad electoral fue también significativa, aunque se sentaron las bases del predominio del Partido Liberación Nacional (PLN), fundado en 1951 por los vencedores del conflicto.

La segunda etapa (1962-1998) refleja la consolidación del mencionado sistema de partidos y las nuevas instituciones electorales. El establecimiento de los 18 años como la edad para votar, la obligatoriedad del sufragio -por demás simbólica, pues nunca ha aparejado sanción legal- y la derogatoria de la prohibición contra los movimientos comunistas permitió que la participación ciudadana se elevara en promedio a un 80% durante todo el período y a un 85% en la elección de 1970. Esta etapa presenció, además, la consolidación de un marcado bipartidismo, protagonizado por el PLN frente a una serie de coaliciones entre sectores socialcristianos y conservadores, eventualmente fusionados en el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) durante la década de 1980 (Sánchez, 2007; y; Palma Rodríguez, 2019).

Ambos partidos mostraron una creciente “institucionalización” y generaron una sólida lealtad en la mayoría del electorado costarricense durante varias décadas. Esta etapa es, posiblemente, la más estudiada por la academia dentro y fuera de Costa Rica, lo que quizá explique su evidente perplejidad ante los fenómenos posteriores (a los que sin duda contribuyeron, incluso comprometiéndose políticamente a favor de cierta tendencia ideológica).

La tercera etapa, iniciada en 1998 y que abarca las cinco elecciones realizadas en lo que va del siglo 21, aún despierta múltiples interrogantes en los académicos costarricenses, que apenas se animan a abordarla en términos descriptivos. A las características observadas en sus inicios -descritas como un proceso de “erosión” o “desalineamiento” de las otrora fuertes lealtades partidarias (Sánchez, 2007; y, Rosales, 2009)- fueron adicionándose otros fenómenos: una fuerte caída en la participación ciudadana, que volvió a situarse por debajo del 70%, una elevadísima volatilidad electoral, un declive pronunciado en el apoyo a los partidos históricos PLN y PUSC (este último amenazado con desaparecer) y la venida de nuevas opciones políticas, en especial el Partido Acción Ciudadana (PAC) que en pocos años desplazó al PUSC como principal oponente del PLN durante cierto período de “bipartidismo atenuado” y que luego alcanzaría -ya desde un discurso de hegemonismo ideológico “progresista”, según se analizó previamente- la Presidencia por dos períodos consecutivos en 2014 y 2018. Además, esta tercera etapa

se ha distinguido por una notable atomización ideológica y una aparente “carrera hacia los extremos” (Beers, 2016) evidenciada en el fugaz auge de agrupaciones como el Movimiento Libertario (derecha liberal) en 2010, el Frente Amplio (izquierda socialista) en 2014 y Restauración Nacional (conservadurismo de tintes religiosos) en 2018: estos dos últimos casos, reflejo de corrientes contemporáneas en otras partes de la región latinoamericana (Del Campo y Resina, 2020). Notablemente, el incremento del número y variedad de opciones políticas no se ha traducido en mayor participación ciudadana.

A estos fenómenos, inevitablemente, debe sumarse la variable COVID-19, cuya sombra -o mejor dicho, la de las medidas presentes y futuras que pueda tomar un gobierno, y el grado de temor colectivo que persista en la población- se ha de proyectar en alguna forma sobre todo el proceso electoral 2021-2022. Ante un “estado de excepción” fruto de la pandemia, es claro que no solo se vienen amplificando los poderes que reclama el Ejecutivo sino también el “arsenal” de herramientas políticas a su disposición con miras a las elecciones (Auyero, 1996; Maravall, 2008).

Por ejemplo, un partido debilitado y desgastado por el ejercicio del poder, pero con la capacidad de generar “clientela política” e incluso -a través de una opaca “minería de datos”- perfilar, localizar e individualizar a los electores afines o adversos, podría tener interés en disuadir una alta participación y así mejorar o retener su peso relativo.



Conociendo que en Costa Rica no es material ni jurídicamente posible el voto a distancia o electrónico -pues el artículo 93 de la norma constitucional ordena que el sufragio se ejerza únicamente “ante las Juntas Electorales”-, sería tentador para el oficialismo obstaculizar la movilización de electores en zonas dominadas por la oposición. Ciertamente, no le faltarían herramientas jurídicas y políticas: bien podría, a través del tratamiento de la información oficial sobre la pandemia, abanicar las llamas del miedo a las aglomeraciones para desestimular la afluencia de votantes. Y, además -como ya lo ha venido haciendo- dictar órdenes de confinamiento o limitaciones a la libertad de tránsito en el territorio nacional, o en ciertas regiones, todo justificado por el “estado de emergencia” para seguir guardando una impecable apariencia de democracia.

8. Conclusiones generales

Del análisis del caso costarricense se pueden extrapolar conclusiones relevantes que bien podrían resultar aplicables para otros países de Latinoamérica.

La primera cae de su propio peso: la presencia de un “estado de excepción”, indistintamente de la denominación o alcance jurídico que tenga, representa en sí misma un cambio en las “reglas del juego” electoral.

La segunda no es menos evidente: si en democracias sólidas y en circunstancias “normales” suelen los gobiernos acudir a ciertas prácticas que les den alguna ventaja en la competencia electoral, con mucha más razón querrán hacerlo bajo el contexto de una emergencia que les permita invocar poderes extraordinarios.

La tercera: la crisis COVID-19 representa una amenaza indudable para la participación ciudadana y un desafío a la integridad de un proceso electoral: no solo por el riesgo inherente a la salud sino por las posibilidades de manipulación que ofrece a un gobierno hegemónico determinado a explotarla.

La cuarta: la solidez de la institucionalidad constitucional y electoral de cualquier país no depende tanto de su historial de éxitos pasados, como de la capacidad y voluntad de sus autoridades para ejercer un contrapeso ante los designios gubernamentales, especialmente cuando tiendan a expandir -y no a disminuir- el poder del Estado frente a las libertades ciudadanas y los límites constitucionales.

He allí el verdadero reto que afrontan las entidades encargadas de organizar y vigilar que los procesos electorales se ajusten en todo a la letra y al espíritu de una República con base democrática y no solo a su apariencia.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS:

Ackerman, B. (2007). *Antes de que nos ataquen de nuevo: la defensa de las libertades en tiempo de terrorismo*. Península.

Almendras Carrasco, H. (2004). Interpretación Constitucional. *Revista de Derecho Año 11* -Nro. 1, Universidad Católica de Chile- Sede Coquimbo.

Alvarado Quesada, C. (2020). El instrumento y la toalla. *La Nación*, 25 de octubre 2020.

Álvarez, G. (2017). El “progre”, la incoherencia de un burgués con ideas de izquierda. *El Cronista*. Consultado el 23 de julio de 2020. <https://www.cronista.com/3dias/El-progre-la-incoherencia-de-un-burgues-con-ideas-de-izquierda-20170728-0030.html>.

Aron, R. (1955, trad. L. González Castro, ed. 2018). *El opio de los intelectuales*. Página Indómita SLU.

Auyero, J. (1996). La doble vida del clientelismo político. *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires*, Sección Sociedad, Nro. 8.

Avendaño Arce, M. (25 de febrero de 2021). Ministerio de Salud responde al PLN que realizar convención abierta es ‘poco prudente e incluso temerario’. *El Financiero*.

Badía, JF. (1992). Teoría de la Constitución. Tirant-La Blanch.

Barahona Krueger, P. (2020) Desgobierno y prensa sorda y ciega. *La Revista*. Consultado el 19 de julio de 2021. <https://www.larevista.cr/pablo-barahona-desgobierno-y-prensa-sorda-y-ciega/>.

Beers, RF. (2006). Partidos Políticos en el Ámbito Local. *Revista de Derecho Electoral*, Nro. 2, Segundo Semestre 2006. TSE.

Beers, RF. (2009). *El camino fácil a un nuevo período: partidos políticos, abstencionismo y reelección de Alcaldes municipales en Costa Rica*. Programa de Máster en Ciencias Políticas, Universidad de Salamanca.

Beers, RF. (2016). Cuentos sin Hadas: entre la Gestión Pública y la Indigestión Ciudadana. *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, Nro. 33. Asociación de Administradores Gubernamentales de la República Argentina.

Beers, RF. (26 de agosto de 2019). El Progresismo y los Progres. *El Mundo CR*. Consultado el 24 de julio de 2021. <https://www.elmundo.cr/opinion/el-progresismo-y-los-progres/>.

Beers, RF. (29 de agosto de 2020): Narcisismo Ideológico. *El Mundo CR*. Consultado el 21 de julio de 2021. <https://www.elmundo.cr/opinion/narcisismo-ideologico/>.

Beers, RF. (11 de febrero de 2021). ¿Orden constitucional o desorden moral? *FACTORES+*. Consultado el 22 de julio de 2021. <http://www.robert-f-beers.com/426314552/7002931/posting/>.

Beers, R. (01 de mayo de 2021). Constitución, libertad y límites al poder. *El Mundo CR*. Consultado el 19 de julio de 2021. <https://www.elmundo.cr/opinion/constitucion-libertad-y-limites-al-poder/>.

Bou Valverde, Z. (2014). Modelos de Justicia Electoral en Latinoamérica. *Revista Justicia Electoral y Democracia*, Vol. 1 (1), I Semestre 2014. Tribunal Contencioso Electoral.

Brenes Villalobos, L. (2011). Cambios sin Reforma: Sistema de Partidos y Barrera Electoral en Costa Rica (1953-2010). *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales* (RCCS), Vol. 8, Nro. 1.

Calderón de Burgos, G. (20 de noviembre de 2020). La política identitaria y el individuo. *El Universo*. Consultado el 25 de julio de 2021. <https://www.eluniverso.com/opinion/2020/11/20/nota/8054974/politica-identitaria-individuo/>.

Cambronero, J. (30 de julio de 2020). Fuerza Pública abordará a quienes insistan en hacer romería hacia la Basílica de los Ángeles en Cartago. *Costa Rica Medios*. Consultado el 17 de julio de 2021. <https://costaricamedios.cr/2020/07/30/fuerza-publica-abordara-a->



quienes-detecten-haciendo-la-romeria-para-que-retornen-a-sus-casas/.

Castro Patiño, I. (2003). *La Inconstitucionalidad por Omisión: Una Reforma Necesaria en la Constitución ecuatoriana*. [Tesis Doctoral]. Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1987a). Opinión Consultiva OC-8/87, del 30 de enero de 1987. CIDH.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1987b): Opinión Consultiva OC-9/87 de 06 de octubre de 1987. CIDH.

Cruz Brenes, F. (07 de junio de 2020). CCSS apuesta por “detectives” comunitarios para abordar casos sospechosos de Covid-19” *Noticias Monumental*. Consultado el 16 de julio de 2021. <https://www.monumental.co.cr/2020/06/07/ccss-apuesta-por-detectives-comunitarios-para-abordar-casos-sospechosos-de-covid-19/>.

Dahl, R. (1999). ¿Qué instituciones políticas requiere una democracia a gran escala? *La Democracia: una guía para los ciudadanos*. Taurus.

Del Campo, M., y Resina, J. (2020). ¿De movimientos religiosos a organizaciones políticas? La relevancia política del evangelismo en América Latina. *Documentos de Trabajo*, Nro. 35 (2ª época). Fundación Carolina.

Expósito Molina, C. (2012). ¿Qué es eso de la interseccionalidad? Aproximación al tratamiento de la diversidad desde la perspectiva de género en España. *Investigaciones Feministas*, Vol. 3. Grupo de Investigación Multiculturalismo y Género, Universidad de Barcelona.

Fix-zamudio, H. (2004). Los estados de excepción y la defensa de la Constitución. *Boletín mexicano de derecho comparado*, Nro. 37(111), pp. 801-860. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?cript=sci_arttext&pid=S0041-86332004000300002&lng=es&tlng=es.

García de Enterría, E. (1988). *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Civitas.

Gómez, T. (11 de febrero de 2021). Los 10 hechos que convirtieron a la UPAD en uno de los mayores escándalos políticos del país. *El Observador*. Consultado el 21 de julio de 2021. <https://observador.cr/los-10-hechos-que-convirtieron-a-la-upad-en-uno-de-los-mayores-escandalos-politicos-del-pais/>.

Gros Espiell, H. (1966). Medidas prontas de seguridad y delegación de competencias. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2005). *Manual de Derechos Humanos para las Fuerzas Armadas*. IIDH.

Jenkins, C. (22 de febrero de 2020). Asesor de Carlos Alvarado analizó datos electorales, de iglesias evangélicas, huelgas y sexualidad, entre otros. *El Observador*. Consultado el 25 de julio de 2021. <https://observador.cr/asesor-de-datos-de-carlos-alvarado-analizaba-apoyo-al-pac-segun-numero-de-iglesias-evangelicas/>.

Kelsen, H. (1933, trad. L. Legaz Lacambra, reimpr. 2009). *El método y los conceptos fundamentales de la teoría pura del Derecho*. Reus.

Linares Quintana, S. (1994). *Tratado de Interpretación Constitucional*. Abeledo-Pierrot, 1ª edición.

Londoño, JF. (2016). La travesía de una democracia incompleta: reformas políticas en Colombia 1991-2015. *Reformas Políticas en América Latina: tendencias y casos*. OEA.

López de Robles Rojo, L. (2010). La concepción republicana de la libertad en Pettit. Un recorrido histórico por Hobbes y Locke. *INGENIUM. Revista de historia del pensamiento moderno*, Nro.3 (MATERIALES), enero-junio, 2010.

Madrigal, R. (19 de mayo de 2021). Ministerio de Salud rechaza levantar restricción vehicular para convención del PLN. *La Nación*.

Mainwaring, S. y Scully, T. (1995). Party Systems in Latin America. En: MAINWARING, Scott y Scully, Timothy (eds): *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford. Stanford University Press.

Malamud, C. y Núñez, R. (2021). *Una América Latina fragmentada y polarizada afronta un intenso ciclo electoral (2021-2024)*. Real Instituto Elcano. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari8-2021-malamud-nunez-america-latina-fragmentada-y-polarizada-afronta-intenso-ciclo-electoral-2021-2024

Maravall, J. M. (2008). La democracia y las elecciones como control retrospectivo de los gobiernos. *La confrontación política*. Taurus.

Méndez, J. C. (2014). Los estados de excepción en el ordenamiento jurídico costarricense. *Revista Relaciones Internacionales*, Nro. 87.1, Escuela de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Costa Rica.

Miranda Cuestas, G. (2016). La reforma electoral de El Salvador de 1992 a 2015: más derechos sin mejores instituciones. *Reformas Políticas en América Latina: tendencias y casos*. OEA.

Montoya Camarena, R. (2019). *Interpretación de las restricciones constitucionales: Una visión desde la argumentación y la hermenéutica*. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.

Murillo, A. (27 de marzo de 2018). Carlos Alvarado, candidato presidencial de Costa Rica: Somos progresistas ante la amenaza de un Gobierno fundamentalista. *El País*. https://elpais.com/internacional/2018/03/27/america/1522105737_487910.html

Orozco Solano, V. (2020). La interpretación conforme a la Constitución: una breve aproximación desde la experiencia costarricense. *Revista Judicial*, Nro. 129, diciembre de 2020. Poder Judicial.

Palma Rodríguez, C. (2019). Evolución y Cambios en Institucionalización del Partido Unidad Social Cristiana de Costa Rica, en el período 1986-2014. [Tesis Doctoral]. Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas. Universidad de Costa Rica.

Pavón Cuéllar, D. (2014). Freud y la cuestión del narcisismo ideológico. *Letra Franca*, Nro. 23, febrero 2014.

Pettit, P. (1999). Republicanismo: *Una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Paidós.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014). *Informe sobre Desarrollo Humano 2014*. Consultado el 20 de julio de 2020. <<http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-report-en-1.pdf>>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2020). *Informe sobre Desarrollo Humano 2020*. Consultado el 20 de julio de 2021. <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020_es.pdf>.

Rosales, R. (2009). *La institucionalización, democratización y transparencia internas de los partidos políticos en Costa Rica*. FLACSO.

Ruiz Ramón, G. (26 de julio de 2020). Fuerza Pública vigila que no haya romeros en ruta a Cartago. *CR Hoy*. Consultado el 17 de julio de 2021. <https://www.crhoy.com/nacionales/fuerza-publica-vigila-que-no-haya-romeros-en-ruta-a-cartago/>.

Sánchez, F. (2007). *Partidos políticos, elecciones y lealtades partidarias en Costa Rica: erosión y cambio*. Universidad de Salamanca.

Sánchez Torres, M. y Aguilera Prado, M. (2014). Corrientes del ambientalismo y alternativas de gestión desde la sustentabilidad y la ética ambiental. *Semestre Económico*, Vol. 17, Nro. 35, enero—junio 2014. Universidad de Medellín.

Siles Vallejos, A. (2015). La emergencia en el corazón del constitucionalismo peruano: paradojas, aporías y normalización. *THEMIS Revista de Derecho*, (67).

Siles Vallejos, A. (2017). Problemática constitucional del estado de emergencia en Perú: algunas cuestiones fundamentales. *Estudios constitucionales*, 15(2).

Solano, H. (02 de junio de 2021). Presidente del PUSC increpa al Ministro de Salud por restricción vehicular en convenciones. *El Observador*. Consultado el 25 de julio de 2021. <https://observador.cr/presidente-del-pusc-increpa-al-ministro-de-salud-por-restriccion-vehicular-en-convenciones/>.

Tribunal Supremo de Elecciones. (2021). Oficio DGRE-0113-2021, 04 de marzo de 2021. TSE.

Ugarte Jiménez, O. (03 de mayo de 2021). Sindicato de Judicatura sobre allanamientos por fiestas: «No se va a contener el contagio violando derechos y garantías constitucionales». *Semanario Universidad*. Consultado el 24 de julio de 2021. <https://semanariouniversidad.com/pais/sindicato-de-judicatura-sobre-allanamientos-por-fiestas-no-se-va-a-contener-el-contagio-violando-derechos-y-garantias-constitucionales/>.

Uscanga Barradas, A. (2020). Apariencias de Democracia como resultado de la Degeneración del Poder en las Democracias Contemporáneas. En: Uscanga Barradas, Abril y Reyes Díaz, Carlos Humberto (Coords.): *Estudios Contemporáneos de Teoría y Dogmática Jurídica en Iberoamérica*. Universidad Nacional Autónoma de México.

Vallés Casadevall, J. M. y Bosch Guardella, A. (1997). *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Ariel.

Wolfe, T. (08 de junio de 1970). Radical Chic: That Party at Lenny's. *New York*. Consultado el 25 de julio de 2021. https://nymag.com/docs/07/05/070529radical_chic.pdf.

Yashar, D.(1995). Civil War and Social Welfare: The Origins of Costa Rica's Competitive Party System. En: Mainwaring, Scott y Scully, Timothy (eds): *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford University Press.

RETOS Y PERSPECTIVAS DEL DERECHO ELECTORAL EN IBEROAMÉRICA

La huella de la violencia: aportes desde el Observatorio Nacional de la Participación Política de la Mujer



Mónica Banegas C.

Política, Abogada y Catedrática. Primera Vicepresidenta del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social del 2009 al 2015. Exdirectora del Instituto de la Democracia del Consejo Nacional Electoral. Exdelegada de Ecuador para el Mecanismo de Seguimiento y la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en Washington. Constitucionalista, experta en Derecho Electoral y en Comunicación Política, con énfasis en debate, discurso y argumentación. Asesora de sociedad civil para la Organización de las Naciones Unidas (ONU) Mujeres. Miembro del Women's Democracy Network del International Republican Institute. Vicepresidenta de la Red Internacional: La política es cosa de mujeres. Vicepresidenta de la Asociación Americana de Juristas de Ecuador. Miembro de la Red de Politólogas y de la Red de Mujeres Constitucionalistas. Sus temas de investigación e incidencia son: reformas electorales, sistemas de representación, mujeres y jóvenes. Actualmente es la Directora de la Fundación Haciendo Ecuador y del Observatorio Nacional de la Participación Política de la Mujer.



Desirée Viteri A.

Graduada en Diplomacia y Relaciones Internacionales, Ciencia Política y Gobierno, y Derecho. Realizó un Máster en Análisis Político y Asesoría Institucional en la Universidad de Barcelona. Actualmente, es candidata a Ph.D. en Derecho y Ciencia Política, y su línea de investigación es en Derecho Penal y Ciencias Penales. Su trabajo en diversas instituciones se ha enfocado en derechos humanos. Desde hace más de siete años investiga sobre temas relacionados con: los derechos de las mujeres y niñas, igualdad de género, violencia contra la mujer, empoderamiento femenino, violencia de género, entre otros. Feminista y defensora de los derechos de las mujeres, pertenece a la Red de Politólogas #NoSinMujeres. Embajadora de Future Females Quito, Ecuador. A la fecha, se desempeña como Directora Nacional de Derechos Humanos, Género e Inclusión.

RESUMEN:

Las mujeres enfrentan diversos desafíos a lo largo de toda su vida, entre ellos la Violencia Política de Género, la cual afecta a millones de mujeres alrededor del mundo. En América Latina, la violencia contra las mujeres en la política ha sido un tema de intenso debate y discusión en los últimos años. Algunos países, entre esos



Ecuador, han implementado nuevas leyes y reformas que pretenden hacer frente a la Violencia Política de Género, la cual abarca estereotipos y estructuras que reproducen la dominación de un género sobre el otro. Lamentablemente, nuestro país es parte de las estadísticas de naciones en donde, por diversos motivos, las mujeres deben enfrentar complejos escenarios referentes a esta problemática.

En el presente artículo, se analizará conceptualmente la violencia contra la mujer, específicamente, la Violencia Política de Género. Asimismo, se indagará sobre la violencia política en el caso ecuatoriano. Finalmente, se realizará una interpretación de datos sobre los hallazgos del Observatorio Nacional de la Participación Política de la Mujer, respecto de la violencia política contra la mujer y se explicará la metodología empleada para la obtención de dichos resultados.

PALABRAS CLAVES:

Violencia política, violencia de género, mujeres, participación política, género.

ABSTRACT:

Women face multiple challenges throughout their lives, including political gender-based violence, which affects millions of women around the world. In Latin America, violence against women in politics has been a subject of intense debate and discussion in recent years. Some countries, including Ecuador, have implemented new laws and reforms that seek to address political gender-based violence, which encompasses stereotypes and structures that reproduce the domination of one gender over the other. Unfortunately, our country is part of the statistics of countries where, for various reasons, women have to face complex scenarios regarding political gender-based violence.

In this article, we intend to conceptually analyze violence against women, specifically gender-based political violence. Likewise, political violence in the Ecuadorian case will be analyzed. Finally, an interpretation of data will be carried out on the findings of the National Observatory of Political Participation of Women regarding political violence against women, and the methodology used to obtain said results will be explained.

KEYWORDS:

Political violence, gender-based violence, women, political participation, gender.

INTRODUCCIÓN

Aunque las cifras aún son insuficientes, cada vez son más las mujeres participando en política. Cabe señalar que ese incremento, durante las últimas décadas, ha generado algunos cambios y si bien existen avances innegables, las mujeres han tenido que enfrentarse a nuevos desafíos. Por ejemplo, temas dentro de la Ciencia Política aún carecen de una perspectiva de género, particularmente los que tienen relación con la participación política y la violencia. Además, muchas mujeres afrontan la dura realidad de tener que luchar contra la Violencia Política de Género día a día (Bardall et al., 2020).

Laura Albaine (2015) describe la violencia contra las mujeres en la política de una manera sensata. La autora establece que se puede conceptualizar la violencia política como una “estrategia para mantener posiciones de poder”, esta busca limitar la participación política de las mujeres y su papel como interlocutoras legítimas. En este contexto, las implicaciones y repercusiones de la violencia política en la representación democrática y la justicia de género son, por tanto, innegables (Biroli, 2018). Particularmente, las prácticas y acciones violentas se manifiestan sobre todo en los procesos internos de los partidos políticos para la selección de candidaturas para cargos de representación popular, así como en los de participación en las contiendas electorales. Durante años se han afectado los derechos políticos de las mujeres para ser elegidas y en múltiples

ocasiones millones de mujeres han sido víctimas de Violencia Política de Género durante las campañas electorales y al ejercer sus cargos.

Violencia Política de Género y participación política femenina

La participación política es un derecho fundamental de las mujeres. Asimismo, conforme lo señala la meta 5.5 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es parte esencial de las estrategias de desarrollo a nivel mundial. La Agenda 2030 y otros acuerdos de carácter internacional determinan la necesidad de asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres, así como la importancia de que exista igualdad de oportunidades de liderazgo, para hombres y mujeres en todos los niveles de toma de decisiones en la vida política, económica y pública.

Desafortunadamente, a diario, las mujeres deben enfrentarse a patrones socioculturales y estereotipos que naturalizan la participación política como un asunto exclusivo de hombres. La sociedad refuerza concepciones erróneas que promocionan la política como una “cosa de hombres” e incluso es injusta promoviendo pensamientos sexistas tales como: “Si una mujer participa en política, debe saber a lo que se mete y tiene que atenerse a las consecuencias” (Consejo Nacional para la Igualdad de Género del Ecuador, 2019).

En el mundo de la política, la Violencia Política de Género forma parte cotidiana del comportamiento regular de muchas

personas, quienes generan discursos enmarcados en ofensas, diatribas e irrespeto en contra de sus contrincantes políticos. Muchas figuras, en lugar de realizar una confrontación enmarcada en argumentos objetivos, racionales y propuestas trascendentes, se enfocan más bien en insultar y desprestigiar a sus adversarios. Es así que, la Violencia Política de Género constituye uno de los problemas sociales más graves que enfrenta la sociedad contemporánea.

Sin duda, es muy doloroso que este tipo de violencia ocurra con tanta frecuencia, ya que no existe ninguna circunstancia que la justifique. Esta se basa, sobre todo, en prácticas y actitudes sexistas. Con frecuencia, las agresiones se reproducen en contiendas electorales y en órganos representativos formales. Además, las mujeres activistas son uno de los grupos más atacados. La Violencia Política de Género apunta tanto a los cuerpos de las mujeres como a sus voces e identidades públicas, es decir, se les agrede por múltiples temas que involucran desde su condición física, hasta su moral y su vida privada (Biroli, 2018). De esta forma, el número de mujeres representantes en espacios de toma de decisiones es limitado y la Violencia Política de Género, que se configura en contra ellas, es una prueba tangible de la latente discriminación que se evidencia en el ámbito de la política.

La participación política gradual de las mujeres se ha logrado como resultado de una larga lucha histórica por parte de millones de féminas valientes alrededor

del mundo. Poco a poco, se han dado avances legislativos sobre Violencia Política de Género, ya que las normas se han ido adaptando a la necesidad innegable de condenar este tipo de violencia, de proveer garantías a la participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones y respecto a la urgencia sobre la promoción de la paridad de género.

La referida violencia constituye un escenario terrible donde se violan los derechos humanos, se impide que la democracia se desarrolle, consolide o prospere y donde se socavan las relaciones de equidad, transparencia y confianza sobre las que se construyen los buenos gobiernos. Los estudios sobre la violencia política, tradicionalmente, adoptaron una visión estrecha enfocada más bien en el asalto físico y centrándose en situaciones de conflicto o en transiciones de regímenes. No obstante, la violencia en el campo de la política circunscribe la participación de las mujeres de formas que no se entendían. Antes, los estudios medían las experiencias de los hombres y no se tenían en cuenta las barreras que enfrentan las mujeres, las que no siempre se registran como violencia. Por tal motivo, las conclusiones sobre el tema suelen estar sesgadas (Bardall, 2020).

En pleno siglo XXI, resulta imperativo que las agendas nacionales y las políticas públicas cuenten con un enfoque de género direccionado a la consolidación de una sociedad respetuosa de los derechos de las mujeres, incluyendo sus derechos políticos. Por ello, es urgente

que tanto desde el sector público como privado se aúnen esfuerzos para cumplir con esos objetivos.

REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA ELECTORAL Y DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, CÓDIGO DE LA DEMOCRACIA

El Consejo Nacional Electoral del Ecuador, el 03 de febrero del 2020, aprobó las Reformas al Código de la Democracia. Este suceso constituye un hecho histórico, ya que fue la primera vez que en Ecuador se aplicaron sanciones como consecuencia de la Violencia Política de Género. Además, las reformas establecen la obligación que las organizaciones políticas realicen las inscripciones en sus listas para elecciones pluripersonales y unipersonales bajo criterios de paridad e inclusión generacional (Consejo Nacional Electoral, 2020).

Dubravka Šimonovic, Relatora Especial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en mayo de 2020, hizo público el Informe sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias en Ecuador, con base en lo que pudo observar durante su estancia en el país. En tal contexto, Šimonovic felicitó a Ecuador y al Consejo Nacional Electoral (CNE) por los logros obtenidos en materia de participación política de las mujeres, así como por la aprobación de las reformas a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.

La Relatora destacó el esfuerzo del país por iniciar un proceso de adopción de un marco jurídico progresista en materia de derechos humanos, el cual apoyará para combatir los desafíos que encara esta nación, respecto a la igualdad de género y a la violencia contra las mujeres (Consejo Nacional Electoral, 2020).

En las Elecciones Generales ecuatorianas que se celebraron en febrero de 2021, se aplicaron las reformas. Cabe destacar que, a partir de dichas elecciones, el voto dejó de ser por listas abiertas y pasó a ser por listas cerradas, lo que constituyó una oportunidad trascendente para el incremento de participación femenina en la política nacional.

Desafortunadamente, como lo aclaró el Tribunal Contencioso Electoral (TCE), la violencia política contra la mujer se sancionó únicamente en el ámbito electoral (Diario El Universo, 2020). El presidente del TCE, Arturo Cabrera, señaló que los casos de violencia política contra la mujer tendrán que sustentarse en audiencias públicas, con la debida presentación de pruebas y una resolución final. Explicó que, como dispone el artículo 279, numeral 14 del Código de la Democracia, respecto a infracciones muy graves, quienes incurran en actos de violencia política de género serán sancionados con una multa que va desde los veintiún hasta los setenta salarios básicos unificados, la destitución y/o suspensión de los derechos de participación de dos a cuatro años (Asamblea Nacional, 2020).

En una entrevista para un diario nacional, Cabrera mencionó que: “Más allá de lo importante que es sancionar la violencia política contra la mujer, es fundamental evitar que esto suceda” (Diario El Universo, 2020).

Las mujeres deben ser respetadas en todos los espacios, tanto públicos como privados, y la arena política no puede ser la excepción. Que la Violencia Política de Género únicamente sea sancionada en el ámbito electoral es insuficiente; no obstante, es un gran paso. Aún queda mucho por hacer, por ello, la lucha debe continuar.

La violencia de género se encuentra en todos lados, los partidos y movimientos políticos, entornos laborales, comunidades, familias, medios de comunicación e incluso redes sociales son los principales ámbitos donde se agrede a las mujeres. No existían datos oficiales y actualizados sobre la Violencia Política de Género en

Ecuador, los primeros se están obteniendo del monitoreo realizado por el primer Observatorio Nacional de la Participación Política de la Mujer desde el 2019, los cuales detallaremos más adelante.

La Fundación Haciendo Ecuador, con el respaldo internacional de la Fundación Panamericana para el Desarrollo (PADF), impulsó el Primer Observatorio Nacional de la Participación Política de la Mujer, que a través de su gestión evidencia la violencia en contra de mujeres lideresas que asumen la gestión política del país o intentan incursionar en ella. Posteriormente, el apoyo de The Carter Center y el National Endowment Democracy (NED) permitió que estos hallazgos sean visibilizados. Con este propósito, el Observatorio se planteó cinco ejes de trabajo para ejecutar actividades enfocadas a diferentes ámbitos y problemáticas que involucran la participación de la mujer en la política, estos son:

Ejes de trabajo Observatorio Nacional de la Participación Política de la Mujer



Fuente: Elaboración propia.

Desde diciembre de 2019, el Observatorio Nacional de la Participación Política de la Mujer efectúa el monitoreo de Violencia Política de Género en torno a mujeres líderes nacionales, provinciales y cantonales del Ecuador. Este trabajo, desde sus inicios, ha ido modificando sus ejes y objetivo de análisis de acuerdo con los cambios de cargos públicos e incidencia política, de modo que los resultados que se obtengan sean lo más certeros y que cumplan con el propósito de este proyecto.

Inicialmente, el monitoreo de Violencia Política de Género se realizaba con base en cuatro ejes, correspondientes a los estereotipos planteados en el artículo *“Estereotipos de género, comunicación política y liderazgo femenino. ¿Para qué sirve la táctica de reencuadre?”* de autoría de Virginia García Beaudoux -psicóloga política argentina- junto a Orlando D’Adamo y Marina Gavensky. Esta tipología se adaptó al entorno y realidad de Ecuador, entendiendo que dicha problemática es un fenómeno mundial sin muchas variantes:

Tipología de Virginia García Beaudoux junto a Orlando D’Adamo y Marina Gavensky

Estereotipo 1	Estereotipo 2	Estereotipo 3	Estereotipo 4
Estereotipo que enfatiza el papel de madres y los aspectos de la vida doméstica y privada de las mujeres:	Estereotipo que explica las carreras políticas, los logros y los méritos de las mujeres por su relación con hombres poderosos o influyentes:	Estereotipo que alude a la falta de control, racionalidad e inteligencia emocional de las mujeres:	Estereotipo que enfatiza la importancia de la apariencia física y la vestimenta de las mujeres:
Mención de los hijos (o ausencia de hijos) o grupo familiar de la candidata.	Alusiones directas al papel de sus esposos en el empoderamiento o éxito de esas mujeres.	Las referencias a que las actuaciones y/o decisiones de las mujeres demostraron falta de control emocional.	Peinado
Mención de su papel como madre, esposa, ama de casa.	Sus padres	Las referencias a que las actuaciones o decisiones de las mujeres demostraron irracionalidad.	Ropa
Mención de su pareja (o ausencia de pareja), de su estado civil o de su situación sentimental.	Otros hombres mentores con trayectoria de sus partidos políticos, de otras esferas de la política o del mundo corporativo.	Los comentarios relativos a su incapacidad para establecer empatía o cercanía emocional con los votantes.	Maquillaje
Mención de sus costumbres domésticas o rutinas cotidianas.			Cuerpo de las mujeres que contienen en la política.
			Apariencia física.

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, en la tarea de ejecutar el monitoreo de Violencia Política de Género se detectó la necesidad de realizar algunas modificaciones en la tipología de sesgos, de manera que el trabajo efectuado se ajustara a la realidad de nuestro país. Por esta razón, se firmó un convenio de cooperación con The Carter Center para obtener su colaboración con la tipología de sesgos y/o estereotipos, la misma que fue reformada y adaptada

considerando los siguientes puntos:

1) Amenazas de daño físico, 2) Acoso, 3) Intimidación y Abuso, 4) Difamación; y, 5) Desinformación (Estereotipos de Género Dañinos).

A continuación, se expone a detalle la tabla de la tipología de sesgos y/o estereotipos, producto del monitoreo sobre Violencia Política de Género.

Tipología de sesgos y/o estereotipos para el Monitoreo de Violencia Política de Género realizado por el Observatorio Nacional de la Participación Política de la Mujer

1. Daño Físico	2. Acoso	3. Intimidación y abuso	4. Difamación	5. Desinformación (Estereotipos de Género Dañinos)
Amenaza de muerte	Cyberstalking	Discurso de Odio o Abusivo	Cyber - libelo	Estereotipo que enfatiza el papel de madres y los aspectos de la vida doméstica y privada de las mujeres.
Amenaza de Violación	Trolling	Deshonrar/Humillación		Estereotipo que explica las carreras políticas, los logros y los méritos de las mujeres por su relación con hombres poderosos o influyentes.
Amenaza de Violencia Física	Revenge Porn	Uso de nombres ofensivos		Estereotipo que alude a la falta de control, racionalidad e inteligencia emocional de las mujeres.
Amenaza de Violencia Sexual	Doxxing			Estereotipo que enfatiza la importancia de la apariencia física y la vestimenta de las mujeres.
	Swatting			
	Suplantación en línea			

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados del monitoreo de Violencia Política de Género responden a una aplicación de carácter cualitativo, puesto que una aplicación numérica limitaría la problemática a números. Es decir, el referido monitoreo se basa en la observación y seguimiento, en el que se evidencia el tipo de violencia, la situación y el contexto que desafían diariamente las lideresas políticas, datos provenientes de comentarios hacia ellas.

Para lograr el objetivo, la Fundación Haciendo Ecuador suscribió convenios de cooperación interinstitucional con distintas universidades del país, con la finalidad de dar apertura a que los estudiantes cumplan con el programa de prácticas preprofesionales en nuestra institución. Ante esto, en total son 30 estudiantes, provenientes de la

Universidad Particular de Loja (UTPL), Universidad Nacional de Loja (UNL) y Universidad de las Américas (UDLA), quienes diariamente colaboran con la observación, exposición y compilación de comentarios, correspondientes al monitoreo de Violencia Política de Género en redes sociales: Twitter, Facebook, Instagram y TikTok, según la segregación y distribución de personajes; así como de los medios de comunicación monitoreados. Es importante mencionar que para el desarrollo de un trabajo efectivo, inicialmente se impartió una capacitación a los estudiantes sobre la temática en cuestión y sus ejes de acción.

Para el monitoreo de Violencia Política de Género, se consideró y realizó una división de siete grupos específicos:

Lista de perfiles monitoreados por el Observatorio Nacional de la Participación Política de la Mujer en torno a la Violencia Política de Género en Ecuador

Cantidad	Grupo monitoreo
54	Asambleístas electas
10	Mujeres presidentas de funciones
10	Mujeres de Gobiernos Autónomos Descentralizados
5	Mujeres Activistas
5	Mujeres Periodistas
12	Medios de comunicación
12	Hombres con incidencia política

Fuente: Elaboración propia.

La presentación de este trabajo se desarrolla mediante la elaboración de una base de datos en un Libro de Excel, con los siguientes requisitos: Nombre de la persona o medio monitoreado, división de grupo de monitoreo, captura de pantalla de la agresión, link de la publicación y/o comentario encontrado, tipo de agresión y observaciones. Esta información es revisada semanalmente por el equipo de monitoreo. Una vez examinados, verificados y analizados los casos encontrados, se prosigue con la realización de artes gráficas y videos informativos, que son publicados y difundidos en las redes sociales del Observatorio y de la Fundación.

En esta misma línea, el Observatorio Nacional de la Participación Política de la Mujer ha tomado la postura de ser una Red de Contención que rechaza todo acto de violencia en contra de las mujeres, cuando se evidencian ataques constantes a una mujer política que consta en cualquiera de los grupos de monitoreo, se realiza un pronunciamiento institucional mediante un video de alerta, publicable en redes sociales, como una forma de apoyo y solidaridad con la persona atacada, adoptando el lema “*¡Si tocan a una, respondemos todas!*”, mensaje claro que enfatiza en que ninguna mujer está sola en la lucha contra la violencia.

El Observatorio, además de monitorear a las lideresas nacionales, provinciales, cantonales, hombres con incidencia política y a los medios de comunicación, centró este accionar en las mujeres candidatas a presidenta, vicepresidenta,

asambleístas y parlamentarias andinas en febrero de 2021, bajo la metodología mencionada.

De igual manera, se monitorean los espacios presenciales de las lideresas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, alcaldías y gobiernos parroquiales; esto se realiza a través de formularios remitidos por los equipos de comunicación de las lideresas, además se solicita la colaboración con encuestas anónimas y testimonios voluntarios que son sistematizados y, posteriormente, difundidos en redes sociales.

Interpretación de datos: Hallazgos del Observatorio Nacional de la Participación Política de la Mujer

La pandemia aumentó la actividad en redes sociales: Facebook, Twitter, Instagram, WhatsApp y TikTok, red social con mayor cantidad de insultos, debido a los criterios de censura. La investigación efectuada por el Observatorio demostró que, principalmente, existen agresiones a mujeres políticas o lideresas que se encuentran construyendo su perfil político.

En la mayoría de los casos, la Violencia Política de Género proviene de cuentas falsas (*trolls*) desde las redes sociales. El hecho de no poder identificar el dominio de la cuenta imposibilita continuar con una denuncia formal sobre esta clase de violencia, tipificada en el artículo 279 del Código de la Democracia. En las ilustraciones se pueden visualizar estadísticas y hallazgos encontrados durante el monitoreo de violencia política.

Ilustración 1: Resultados de Monitoreo de Violencia Política de Género



Fuente: Elaborado por la Fundación Haciendo Ecuador.

En este escenario, también se evidencia el empleo de palabras como “zorra”, “perrita” “calladita te ves más bonita”, términos que limitan el ejercicio de las mujeres en la política y que se encuentran dentro de la tipología del Observatorio.

Del mismo modo, la presencia de estos perfiles con fotos falsas, pretenden suponer que las mujeres arremeten unas en contra de otras, algo que, según se ha comprobado, es falso.

Ilustración 2: Campaña de sensibilización sobre el Monitoreo de Violencia Política de Género



Fuente: Elaborado por la Fundación Haciendo Ecuador.

El Observatorio Nacional de la Participación Política de la Mujer, con base en el primer monitoreo realizado a las 55 lideresas nacionales, desde diciembre de 2019 hasta diciembre de 2020, optó también por efectuar un análisis durante las elecciones seccionales del 2021 para las dignidades de presidenta, vicepresidenta, asambleístas y parlamentarias andinas, que dieron inicio el 31 de diciembre de 2020. Por ese motivo, se consideró necesario realizar un seguimiento a 20 candidatas que se encontraban en campaña electoral, para manifestar públicamente los ataques recibidos por intentar incursionar en la política.

La nueva metodología ha permitido visibilizar la falta de empatía hacia las mujeres que se encontraban como candidatas durante el período transcurrido desde el 31 diciembre de 2020 hasta el 31 de marzo de 2021. Es así, como se demostró que la Violencia Política de Género incrementó durante la campaña electoral con un total de 2.369 agresiones en enero, de las cuales el 50% corresponden a la tipología 4 (difamación); por tal razón, esta investigación ha sido exhaustiva y minuciosa con el propósito de recopilar la información más detallada posible.

Ilustración 3: Resultados de Monitoreo de Violencia Política de Género



Fuente: Elaborado por la Fundación Haciendo Ecuador.

Ilustración 4: Resultados de Monitoreo de Violencia Política de Género



Fuente: Elaborado por la Fundación Haciendo Ecuador.

Los memes en las redes:

En Comunicación Política es frecuente el uso de la frase *“una imagen dice más que mil palabras”*, cuando de estrategia de marketing o, más aún, de publicidad negativa, moña y ridiculización se trata. En la misma línea, se afirma que *“un buen meme puede expresar más que todas las imágenes juntas”*.

Richard Dawkins, en su libro *“El gen egoísta”*, expuso la hipótesis que en los humanos se dan dos procesadores informativos: uno a través del genoma que se transmite en los genes de generaciones y el otro cerebral que se replica en la información cultural (Dawkins, 1976). En la actualidad, la creación de memes se ha profesionalizado y se los utiliza diariamente como reacción a cualquier situación de conocimiento general; siendo el arte de aprovechar el momento oportuno, que: nace como burla en ocasiones particulares, errores

en discursos, incoherencias o mentiras y, lamentablemente, también son usados para irrespetar derechos y viralizar insultos que constituyen una forma de violencia.

La observación muestra que quienes emplean redes sociales utilizan una retórica sexista. La consecuencia directa de esta violencia es la construcción de percepciones de estas mujeres frente a la población, lo cual pone en riesgo la confianza, experiencia, mérito y capacidad para ejercer sus cargos públicos. Los estereotipos que se observan tienen como trasfondo descalificar de forma sistemática sus capacidades y posibilidades de realizar una buena gestión. Sin embargo, evidenciarlos y denunciarlos no es tan fácil, ya que se encuentran normalizados y, por tanto, invisibilizados, puesto que llegaron a constituirse como prácticas tan comunes que no se cuestionan.

Un acto de violencia se basa en el género, cuando esta se dirige a una mujer por el simple hecho de serlo y cuando la violencia tiene un impacto diferenciado en las mujeres. El acto se dirige incluso a lo *femenino* y a los roles destinados culturalmente a las mujeres. A diferencia de los políticos hombres, cuando las mujeres políticas incursionan en la vida pública, empiezan a ser juzgadas por su vida sexual, su vida privada comienza a ser de -interés público-, su vida doméstica es esculcada y su conducta cuestionada.

Los mayores calificativos usados para deshonrar a las mujeres monitoreadas son: puta; zorra; lesbiana; tortillera; ambiciosa; loca; fea; gorda; estúpida; inepta; babosa; sarnosa; meretriz; idiota; tonta; la más zorra; la jibara corrupta; la reinita del barrio; linda, pero bruta; buenota, pero tonta; quitamaridos; gorda horrorosa; callada te ves más bonita, entre otros.

Es decir, la descalificación como mujeres políticas va de la mano del desprestigio por ser mujer. Las féminas monitoreadas tienen que desempeñar su rol político en medio del rumor, el chisme y la calumnia. Todo esto acompañado de otras manifestaciones, que empiezan desde: burlas, divulgación de intimidades, difusión de mentiras, viralización de fotos íntimas, imágenes humillantes y videos con contenido sexual. Se las acosa, hostiga y amenaza. Todas han sufrido algún tipo de agresión en su hogar, en su entorno laboral o de representación política y en los medios de comunicación.

Durante varios meses se monitorearon las redes sociales de los siete grupos

detallados, dentro de estos se encuentran: 54 asambleístas, 10 mujeres presidentas de funciones, 10 mujeres de Gobiernos Autónomos Descentralizados, cinco activistas y cinco periodistas; además, 12 medios de comunicación nacionales (digitales) y el discurso de 12 hombres con incidencia política en el país. Es importante precisar que, hoy por hoy, se ha enfatizado en la coyuntura política y en la exposición de las actuales lideresas de los grupos mencionados.

Este monitoreo busca visibilizar la violencia política que sufren las mujeres que ocupan cargos de elección popular desde febrero de 2021, porque hacia ellas se orientó la mayor cantidad de agresiones en la época electoral. De este modo, el Observatorio seguirá monitoreando la violencia política que sufren diariamente las mujeres que asumen un cargo público a nivel nacional, provincial y cantonal.

De igual manera, durante las postulaciones para los partidos políticos se reflejaron los avances normativos para conseguir la equidad de género en la participación política de la mujer, es un logro destacado que reunió más de 100 voluntades en la Función Legislativa; sin embargo, se continúa evaluando si es que existieron avances o retrocesos luego de conseguir que 54 mujeres ocupen curules de la Asamblea Nacional.

Conclusiones

Al igual que en muchos países en el mundo, en Ecuador existen avances en torno a la participación de las mujeres en política, desde momentos históricos

como el reconocimiento del derecho al sufragio femenino, hasta las últimas reformas al Código de la Democracia. Paso a paso, las mujeres ecuatorianas han conseguido logros trascendentales y la participación política femenina ha incrementado. A la par de esos progresos, han surgido nuevos desafíos y las mujeres han superado fuertes obstáculos y barreras para llegar a los espacios de poder, así como para mantenerlos. Entre esos retos, han tenido que enfrentarse a la Violencia Política de Género. Lamentablemente, el caso ecuatoriano ilustra la complejidad que involucra ese fenómeno en el ámbito de la política.

La normativa ecuatoriana está adaptándose y evolucionando hacia objetivos direccionados a promover una sociedad más equitativa. Ecuador ha avanzado de manera importante dentro de la misma; no obstante, todavía falta mucho por hacer, porque no es suficiente que existan reglas, lo realmente significativo es que haya respeto entre todos los ciudadanos. El reto es garantizar que la aplicación jurídica de la norma sea efectiva y direccionada hacia la defensa de los derechos de las mujeres y la igualdad de género. La participación política de las mujeres todavía es insuficiente y aún hay que combatir la Violencia Política de Género. De igual manera, es imperativo continuar promoviendo una sociedad que busque una verdadera transformación de patrones socioculturales, que permita una mayor participación de la mujer en la vida política y una valoración de sus capacidades sin violencia. Sin duda,

el fortalecimiento de la participación política, debe tener lugar en entornos libres de violencia política y de acoso.

Por ello, se anhela que los avances normativos de la Ley Orgánica Reformatoria conduzcan a una mayor y sobresaliente participación de las mujeres; así como, que se traduzcan en la evolución de una sociedad que se informe, analice, tome conciencia y sobre todo promueva acciones para erradicar la violencia contra mujeres políticas. El Observatorio se seguirá comprometiendo en fortalecer la democracia, justicia y libertad, objetivo que únicamente será alcanzable si representantes y mandantes, hombres y mujeres trabajan en conjunto por una sociedad mejor.

Asimismo, se busca contribuir en el aumento sustancial de la participación política de la mujer. Por ello, se trabaja y recomienda que los partidos políticos implementen buenas prácticas antes, durante y después de las elecciones, para el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres.

Como organización estamos atentos a que esta reivindicación detrás de las reformas pase del papel a la realidad. En las elecciones de febrero del 2021, se escogieron 54 asambleístas a nivel nacional, el 38% de los curules de la Asamblea Nacional lo ocupan las mujeres. Nuestro Observatorio siempre aspira que Ecuador llegue a ser un referente para los países de la región y sus instituciones, respecto al enfoque de equidad, género y paridad.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS:

Asamblea Nacional. (2020). Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador.

Bardall, G., Bjarnegård, E., & Piscopo, J. M. (2020). How is Political Violence Gendered? Disentangling Motives, Forms, and Impacts. *Political Studies*, 68(4), pp. 916–935. <https://doi.org/10.1177/0032321719881812>

Biroli, F. (2018). *Violence against Women and Reactions to Gender Equality in Politics*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/S1743923X18000600>

Consejo Nacional Electoral. (2020). *ONU felicita a Ecuador por reformas al Código de la Democracia y participación política de las mujeres*. <http://cne.gob.ec/es/institucion/sala-de-prensa/noticias/5224-onu-felicita-a-ecuador-por-reformas-al-codigo-de-la-democracia-y-participacion-politica-de-las-mujeres>

Consejo Nacional para la Igualdad de Género del Ecuador. (2019). *Apuntes para la participación política de las mujeres: Mecanismos e insumos para su garantía y el combate a la violencia política de género*.

D'adamo, O., Gavensky, M., & García Beaudoux, V. (18). Una tipología de los sesgos y estereotipos de género en la cobertura periodística de las mujeres candidatas. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, pp. 47 - 66.

Dawkins, R. (1976). *El Gen Egoista: Las Bases Biológicas de nuestra conducta*. Oxford University Press.

Diario El Universo. (2020). *Solo en el ámbito electoral se sancionará violencia política, aclara el TCE*. <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/02/24/nota/7754064/violencia-politica-codigo-democracia-tribunal-contencioso-electoral>

El Comercio. (2020). *Violencia machista cuesta a Ecuador USD 4 608 millones al año, dice estudio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/violencia-machista-cost-ecuador-estudio.html>

Ley N° 103/1995. Ley Contra la Violencia a la Mujer y a la Familia | SIPI. (n.d.). Recuperado el 29 de septiembre de 2020. <http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/normativas/105/ley-ndeg-1031995-ley-contra-la-violencia-la-mujer-y-la-familia>

Peralta, A. (2015). *Ley de cuotas y participación política de las mujeres en el Ecuador*. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/R06749-15.pdf>

True, J. (2012). *The Political Economy of Violence Against Women*. Recuperado el 05 de diciembre de 2020. [https://books.google.com.ec/books?hl=es&lr=&id=pPCvGbj-NNgC&oi=fnd&pg=PP2&dq=political+violence+against+women&ots=BQQE8BWwG&sig=BGh6CSVReRf5bbTPxp0xKAsTeOk#v=onepage&q=political violence against women&f=false](https://books.google.com.ec/books?hl=es&lr=&id=pPCvGbj-NNgC&oi=fnd&pg=PP2&dq=political+violence+against+women&ots=BQQE8BWwG&sig=BGh6CSVReRf5bbTPxp0xKAsTeOk#v=onepage&q=political%20violence%20against%20women&f=false)

UN Women. (2018). *Violence Against Women in Politics Expert Group Meeting Report & Recommendations Mandate of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences*.

United Nations. (2020). *Women in Politics - The Fight to End Violence Against Women | United Nations*. UN Chronicle. <https://www.un.org/en/chronicle/article/women-politics-fight-end-violence-against-women>

Westminster Foundation for Democracy. (2018). *Violence Against Women in Politics: Global Perspectives of a Global Issue Prepared for the International Summit on Violence Against Women in Politics, hosted by the UK political parties in partnership with the Westminster Foundation for Democracy*.



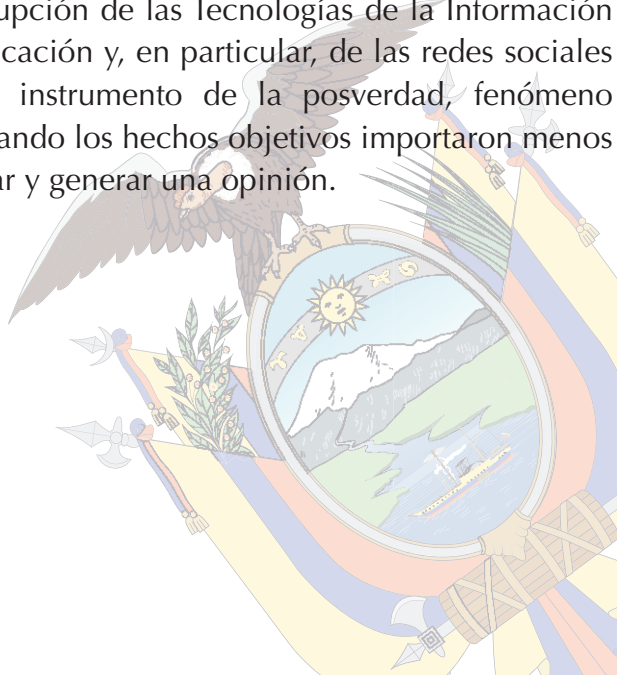
**Francisco
Tomalá Medina**

Comunicador Social por la Universidad Central del Ecuador. Magíster en Comunicación Estratégica por la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador; cuenta con estudios de postgrado en Jóvenes, Sociedad, Cultura y Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador, y en la Universidad Andina Simón Bolívar el postgrado en Adolescencia Salud y Sociedad. Ha desempeñado varios cargos: Consultor en Comunicación y Abogacía para el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), Comunicador del ex Consejo Nacional de las Mujeres, Técnico responsable a nivel nacional del área de comunicación del Proyecto “Ecuador Adolescente” y Coordinador de Comunicación de la Dirección Provincial de Salud de Pichincha. Tiene más de 11 años de experiencia en temas de comunicación electoral y actualmente, es servidor público de carrera del Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador.

CAMPAÑAS ELECTORALES REDES SOCIALES Y FAKE NEWS

RESUMEN:

En las elecciones presidenciales del año 2017, las redes sociales se convirtieron en uno de los principales escenarios de la política, a través de Facebook, Twitter e Instagram, los candidatos difundieron diariamente sus actividades de campaña; mientras compartían fotos, videos y noticias, incluso, en algunos casos interactuaban con sus seguidores rompiendo, de este modo, con los esquemas unidireccionales de la Comunicación Política. Muchos analistas afirman que: *“La forma de hacer política cambió en el Ecuador”* con la irrupción de las Tecnologías de la Información y Comunicación y, en particular, de las redes sociales como un instrumento de la posverdad, fenómeno estelar cuando los hechos objetivos importaron menos que formar y generar una opinión.



PALABRAS CLAVES:

Campaña electoral, redes sociales, *Fake News*.

ABSTRACT:

In the presidential elections of 2017, social networks became one of the main stages of politics, through Facebook, Twitter and Instagram, the candidates broadcast their campaign activities daily; While sharing photos, videos and news, in some cases they even interacted with their followers, thus breaking with the unidirectional schemes of Political Communication. Many analysts affirm that: *"the way of doing politics changed in Ecuador"* with the emergence of Information and Communication Technologies and, in particular, of social networks as an instrument of post-truth, a stellar phenomenon when objective facts mattered less than forming and generating an opinion.

KEYWORDS:

Election campaigns, social networks, Fake News.

Se considera a la tecnología como una extensión de la innovación del ser humano, para desenvolverse mejor en su medio y, ante esto, (McLuhan, 1993), afirmaba que:

Todos los artefactos del hombre, el lenguaje, las leyes, las ideas, las herramientas, la ropa y los ordenadores son extensiones del cuerpo humano. Todo artefacto es un arquetipo y la nueva combinación cultural de nuevos y viejos artefactos es el motor de todo invento y conduce además al amplio uso del invento, que se denomina innovación. (p.80)

Innovación que vemos representada en todos los rincones de nuestros hogares, en la escuela, en el trabajo, en nuestro automóvil y en la política; pues, es a través de esta, que el hombre expresa nuevas necesidades que deben satisfacerse ante un mundo en constante cambio.

Dichas extensiones tecnológicas del cuerpo humano, se encuentran limitadas en la campaña electoral; la regulación ecuatoriana tiene una injerencia muy importante. El financiamiento, la forma de pauta, los montos y tiempos al aire permitidos en el período electoral en los medios tradicionales, especialmente, en la televisión, la radio, la prensa escrita y las vallas publicitarias. Por otro lado, se prohíbe a las instituciones públicas realizar publicidad, ya que en la Ley Electoral existe un impedimento para hacerlo.

Sin embargo, nuestra legislación dice poco o casi nada con relación al tema de las redes sociales o sobre la promoción electoral en medios digitales. Las reglas no están pensadas para los nuevos medios de comunicación y cuando se aplican sus normas se producen inconsistencias.

El artículo 207, inciso 5, del Código de la Democracia (2012) señalaba: “48 horas antes del día de los comicios y hasta las 17h00 del día del sufragio, queda prohibida la difusión de cualquier tipo de información dispuesta por las instituciones públicas”.

¿Qué debería suceder con todas las organizaciones políticas que publicitan sus propuestas de campaña en una página web?, deberían suspender el sitio durante esas 48 horas.

Con base en la normativa, los medios de comunicación tradicionales deberán abstenerse de publicar o difundir publicidad electoral, opiniones o imágenes que induzcan a los electores hacia una posición o preferencia, estando obligados a verificar los comunicados, opiniones o información que reciban antes de su publicación, con el objetivo de garantizar el derecho a sufragar de todos los ciudadanos.

La política 2.0, ciberpolítica o tecnopolítica es entendida como el uso de herramientas multimedia que permiten ampliar la capacidad de los actores políticos de acercarse y entender al público al que pretenden representar. Sin duda, esta acción, cuyo propósito primario es el servicio, no está desprovista de intereses particulares que, valiéndose de la tecnología, también buscan captar más adeptos a los respectivos partidos y movimientos políticos; además de consolidar la fidelidad de sus militantes y, con ello, incrementar su número de electores.

Los usos tecnopolíticos pueden conllevar la fragmentación de ideas y contenidos. El consumo de información en Internet y, en especial, de información política suele centrarse en el refuerzo de las ideas preconcebidas, sin considerar argumentos ajenos. Favorecería, en suma, una “espiral de atención selectiva, es decir, Internet ofrece la capacidad de filtrar de una manera más efectiva la información y las interacciones; facilita, por tanto, que cada usuario autoseleccione a qué quiere ser expuesto” (Sanpedro, 2013, p.110).

“Los partidos políticos, sus líderes y candidatos han ido incorporando en los últimos años, al servicio de sus estrategias comunicativas, las distintas facilidades del internet, en especial durante la campaña” (Gordillo, 2010, p. 158). Las campañas políticas han cambiado su carácter a favor de una profesionalización más cercana al marketing que permite personalizar los mensajes y mejorar la selección de las vías de acceso a los simpatizantes.

Además, de este elemento muy importante, están las narrativas mediáticas, que a entender de Rincón (2006):

No es la alucinación tecnológica y esteticista de la cultura mediática el factor que promueve la comunicación, es una forma de narrar y su cuento contado; los media tienen que encontrar sus modos de narrar porque se ha probado que la tecnología encandila pero no cuenta sola. (p. 94)

En estas maneras de narrar también entra lo falso, esta nueva forma de comunicar en redes sociales, en particular en épocas de campañas electorales.

El desafío de las redes sociales, en particular de Twitter, es construir comunidad, recibir y enviar información de cualquier tipo, sin importar si los datos son falsos. En definitiva, de acuerdo con González y Petersen (2010):

Se puede observar que son muchos los personajes políticos y famosos que hacen uso del Twitter cotidianamente. Pero son muchísimos más los ciudadanos comunes que lo usan como herramienta tanto para expresar sus ideas y opiniones, como para buscar cambio. (p. 107)

Se dice que las redes son espacios de participación ciudadana, que le otorgan al ciudadano o a los actores políticos la posibilidad de cuestionar con libertad y autonomía al poder constituido. A través de las redes, por el hecho de ser áreas menos reguladas que los medios de comunicación, también se puede transparentar la política pública o demandar su transparencia y, esta es la razón, por la que ciertos actores han hablado en los medios de comunicación sobre el imperativo de salvaguardarlas y cuidarlas, debido a que no están controladas por las leyes que rigen a los medios tradicionales.

Paralelamente, a estos dos fenómenos posverdad y noticias falsas, los medios de comunicación tradicionales están atravesando una crisis de credibilidad, entre otras razones, porque son percibidos como parte del *establishment*¹. En este

sentido, en el último tiempo las redes sociales han tomado una mayor relevancia en la sociedad y son fuentes confiables para acceder a la información; el problema es que estas plataformas, donde circula contenido veraz, también son un espacio que permite que se publiquen con mayor libertad las falsedades. Y, precisamente, los políticos que ocupan la posverdad utilizaron la facilidad de las redes sociales para propagar noticias falsas, mentiras y desinformación, con el objeto de seducir al electorado.

Es necesario hacer una aproximación más completa al fenómeno de la posverdad, según Pilar Carrera (2010), en su artículo “Estratagema de la Posverdad” precisa:

La mentira o las medias verdades son parte esencial de cualquier dispositivo retórico en cualquier época y, añadiríamos, parte sustancial de cualquier forma de sociedad y elemento central en la propia determinación de lo que se considera verdadero. Dicha cruzada contra lo falso que vemos, de vez en cuando, anunciada en grandes titulares en los medios de comunicación, es, en primer lugar, parte de un simulacro o escenografía mediática que trasciende, por supuesto, el ámbito de la comunicación y que permite, entre otras cosas, segregar dos grandes campos discursivos mediante un procedimiento en el que de la misma lógica de poder y diríamos también de los mismos actores emergen, a la vez, la enfermedad y su cura: la posverdad y su supuesto antídoto. (p.1470)

El fenómeno de las noticias falsas (traducido al inglés como *Fake News*) no es un hecho aislado del devenir histórico de la humanidad. Desde tiempos

1 Establishment, también llamado grupo de poder, poder establecido, establecimiento, clase dominante o el sistema, es un grupo dominante visible o élite que ostenta el poder o la autoridad en una nación.

antiguos existe la propagación de noticias falsas y, en repetidas ocasiones, fueron transmitidas de manera errónea, lo que ha provocado la desinformación y la tergiversación de una realidad en particular.

Este tipo de noticias tienen cabida en las audiencias, porque parecen verdaderas, pero además apelan a los referentes, de la identidad y los valores, esta es la clave de su éxito. En 2017 manipularon o dejaron de lado los hechos y la ciudadanía prefirió creer en estas falsedades antes que, en lo verificado y verdadero, porque encajó con sus creencias. Este elemento fue aprovechado por quienes se dedicaron a promover las *Fake News* y por los políticos que emplean la posverdad.

En la actualidad, no nos basta con mirar o escuchar lo que se transmite a través de un dispositivo, necesitamos conectarnos al mundo de varias maneras y permanecer en muchos sitios a la vez: ver un programa favorito, contestar los mensajes de Whatsapp, revisar cuentas de Facebook, leer noticias, enviar correos y, en fin, muchas tareas en más de un equipo electrónico.

La Comunicación Política y sus efectos en la sociedad han sido motivo de numerosos análisis, por haberse producido un descentramiento de la política como mediadora entre los ciudadanos y el gobierno, estableciendo en los medios de comunicación la agenda política y generando una opinión pública vacía de contenidos.

El discurso político obedece más que a una ideología seguida por partidos políticos a las estrategias publicitarias del marketing político y la video política, empleando técnicas de mercadeo que convierten al líder político en un 'producto' y al ciudadano en un 'consumidor' (Docaos, 2004, p.35).

Se considera que las redes sociales son espacios de participación ciudadana que le otorgan a la persona o a los actores políticos la posibilidad de cuestionar con libertad y autonomía al poder constituido.

Según la consultora Nethodology², especializada en Reputación Online y Social Media, en su Informe sobre Reputación Online de los candidatos a las elecciones presidenciales de Ecuador 2017, se determinó que Guillermo Lasso superó a Lenín Moreno en el número de menciones en diarios online, blogs y Twitter. Además, el estudio recalca que:

El candidato de CREO obtiene el 55% de las menciones, frente al 45% que recibe el de Alianza País. Cada uno de los aspirantes ha conseguido que en la conversación digital tengan repercusión sus respectivos puntos débiles. Así, entre los términos más asociados a Lasso destacan "feriado bancario", en tanto que entre los asociados a Moreno sobresale "gobierno corrupto". Del análisis manual de las menciones se desprende que Lasso obtiene mejor valoración en los indicadores de comportamiento, personalidad y posicionamiento. Lenín, por su parte, goza de mejor puntuación en capacidad, liderazgo

2 Nethodology, consultora especializada en Reputación Online y Social Media; realizó un estudio del comportamiento de los candidatos en la segunda vuelta de las elecciones del año 2017.

y proyección. Al desglosar estos grandes atributos en las variables que lo conforman, se observa que el candidato de CREO tiene como puntos fuertes la honradez, la ética y el carácter conciliador (diálogo/acuerdos). Lenín destaca en representatividad (mayoritario), visión de país, fortaleza/determinación y gestión (Nethodology, 2017).

El objetivo de una campaña en redes es marcar una agenda de medios y de conversación. En este proceso predominaron las denuncias que se subieron en Twitter y lograron colgarse en los celulares de los ecuatorianos, como por ejemplo, lo que *Diario El Comercio* publicó con relación al Informe de Freedom House, respecto a que, en las elecciones de Ecuador se piratearon cuentas de redes sociales.

Sobre Ecuador se señala que durante la campaña electoral de las elecciones presidenciales se piratearon cuentas de redes sociales de políticos, periodistas y activistas “de la oposición” para difundir desinformación.

Los gobiernos de un total de 30 países desplegaron “alguna forma de manipulación” para distorsionar la información en Internet, siete más que los 23 del periodo anterior. Los comentaristas pagados, trolls, bots, sitios de noticias falsas y medios de propaganda fueron algunas de las técnicas utilizadas por los líderes para inflar su apoyo popular y esencialmente avalarse ellos mismos, indica el reporte. (El Comercio, 2017, s/p)

La posverdad y en particular la forma de hacer política, a través de esta, no es un concepto que haya surgido en 2016. El apelar a los sentimientos y a los marcos valóricos del electorado es una técnica antigua; sin embargo, en años pasados se conjugaron tres elementos que arrojaron resultados políticos inesperados: la escasa credibilidad en las instituciones, incluidos los medios de comunicación; la irrupción total de las redes sociales, como la principal fuente de información, ya no solo de interacción; y, los políticos cada vez con menos escrúpulos que mienten abiertamente y relativizan los hechos.



Fuente: Imagen obtenida de Agon Cuestiones Políticas.

Para Charaudeau (2009): “La política es un campo en el que se dan relaciones de fuerza simbólicas por la conquista y el manejo de un poder que no puede ejercerse sino cuando éste se basa en una legitimidad adquirida y atribuida” (p.67).

Asimismo, la instancia política está entre un objetivo idealizante que crea sistemas de valores y un objetivo pragmático que se apoya en la experiencia de la relación con el otro para influenciar a este último. Los políticos usan las estrategias discursivas que, por lo general, dependen de cuatro factores:

De la manera en la que él percibe la opinión pública, del modo en que él piensa que la opinión pública lo percibe, de los otros actores políticos sean aliados o adversarios y de las ideas o las personas que él estima necesario defender o atacar. (Charaudeau, 2009, p. 9)

Intentar definir y caracterizar la especificidad del discurso político, no es fácil. Una primera dificultad es que lo político y lo ideológico, dos de sus rasgos fundamentales, pueden encontrarse en casi todo tipo de discurso.

Por discurso electoral entenderemos a aquel que tiene lugar en la situación política más amplia posible, cuya característica sobresaliente es que los locutores se dirigen al conjunto de electores, con el fin de obtener su favor traducido en votos, así lo reafirma (Slavinsky, 2007) que propone definir el discurso político de las campañas como cualquier manifestación, mensaje o expresión codificada en imágenes, gestos y/o palabras, dirigidas de modo

intencional a una audiencia, los votantes, con la finalidad de persuadir mediante la recomendación explícita o implícita de votar o no por una opción política para favorecer a un candidato y/o partido en el proceso electoral.

El discurso político electoral es también estratégico, en el que se ponen en juego ciertos mecanismos retóricos, con los objetivos de alcanzar tres logros concomitantes: hacer que el interlocutor vote, hacer que vote por (X), hacer que no vote por (Y). En este combate por el poder, los partidos y los candidatos construyen un discurso, hábilmente, dirigido y organizado con el afán de conseguir el apoyo del ciudadano por la propuesta ideológica que ofrecen. En definitiva, dichas campañas involucran un conjunto de contenidos comunicativos, de finalidad política, implican luchas por establecer la agenda pública e incluyen una petición de voto expresa, que las diversas opciones electorales emiten dentro del plazo determinado por una norma legal.

Las campañas electorales están cada día más atravesadas por los principios, técnicas y tácticas del marketing político:

Es decir, por aquel conjunto de procesos empleados para influir en las actitudes y las conductas ciudadanas a favor de ideas, programas y actuaciones del organismo o personas que tienen el poder, intentan mantenerlo, consolidarlo o aspiran a conseguirlo y que han ido modificando el marco político y de las campañas (Zepeda, 2010, p.50).

Ya sea el marketing comercial o específicamente el político, ambos confluyen en un mismo propósito: el tratar de persuadir en unos casos a un producto u objeto, en otros a un candidato.

Persiguen dotar a sus respectivas campañas (comerciales o electorales) de una visión estratégica, requieren de un enfoque gerencial en aras de administrar recursos limitados (presupuesto económico, recursos humanos, tiempo, etc.), estudian y sistematizan la información acerca de las condiciones del 'mercado' en el que actúan (posicionamiento de los competidores, expectativas de los consumidores o electores, medios disponibles, etc.), utilizan herramientas de selección y planificación de mensajes (estudios de mercado o encuestas de opinión pública), comunican los mensajes elaborados a través de los medios masivos de comunicación y acciones de publicidad, traducen esos mensajes en imágenes con el propósito de presentar en forma más atractiva sus ofertas productos o candidatos (Salgado, 2002, p. 269).

La Comunicación Política, entonces, más allá del sentido amplio de su descripción, adapta contenidos y mensajes, provenientes de discursos macro para ubicar, en el terreno de lo consumible, aspectos específicos de los sujetos políticos en torno a marcos referenciales compartidos.

La convergencia entre política, comunicación y marketing se da a nivel gubernamental y electoral, de hecho, a criterio de Achache, el marketing político funciona como modelo dominante de la comunicación política, sumando otros elementos como la propaganda, la publicidad y la persuasión de cara a la movilización de emociones y acciones. La comunicación y el marketing establecieron modelos de acción y en ese camino han desarrollado las más variadas estrategias para la puesta en escena del poder, desde el clásico informe minuto a minuto, hasta el reality show e incluso, en ciertos casos, creando sus propias crisis de imagen para ubicarlos como actores políticos mercadeables (Angulo, 2018, p. 20).



Fuente: Imagen obtenida de www.tomi.digital.com

En este contexto, nos vemos enfrentados a la digitalización y mediatización de lo político, a través de las redes, blogs y plataformas. Incluso los medios tradicionales y sus periodistas han ido migrando de sus oficinas de prensa, de los sets de grabación y salas de edición, a la arena virtual. No obstante, reconociendo el potencial democratizador del entorno virtual, es necesario analizar, detenidamente, las limitaciones de la ciberpolítica y los artefactos ficcionarios alrededor de la conversación, la participación y la democracia.

La mediatización de la política ha escalado más allá de los medios de comunicación tradicionales, gracias a la tecnología; los políticos han desarrollado un verdadero sistema de intercambio de mensajes y de interactividad con el electorado. El uso de las redes sociales en la política es una forma de acercamiento a la ciudadanía, que ha abierto nuevas plataformas de expansión de los mensajes y difusión de sus iniciativas. Los políticos que ejercen la posverdad refieren un gran manejo de las Tecnologías de la Información y, han hecho uso de ellas, para transmitir no solo sus ideas, sino también sus mentiras; por ejemplo, el Twitter de Donald Trump fue una gran arma de campaña. En este apartado, se profundizará otra característica de la posverdad: las redes sociales como herramienta de difusión de las mentiras y desinformaciones.

Ahora las redes sociales se han potencializado, disminuido las distancias y acortado tiempos en la transmisión de mensajes y contenidos, por eso una mentira

y la desinformación llegan, rápidamente, a todo el mundo y se hace mucho más difícil de controlar lo que se dice. Esto incluso ayuda a las personas que van a trabajar en el proceso de desinformación, para que puedan ocultarse.

En el caso de Ecuador, y en particular el proceso electoral del año 2017, las redes sociales viralizaron, inmediatamente, contenidos sobre los ganadores de las elecciones @Lenín, @Lasso; horas y días antes que el organismo electoral encargado de proporcionar resultados los transmitiera oficialmente, esto no permite diferenciar la toma de decisiones cuando el ciudadano va a votar o espera que su voto sirva para que un candidato llegue a un cargo político. En ese mismo proceso, también encontramos por parte del candidato, mensajes para crear sus verdades y transformar la percepción de la gente; así como, la utilización excesiva de técnicas con las que se produce la desinformación. En las elecciones existieron varias instituciones encargadas de desmentir contenidos falsos, que los propios candidatos se encargaron de difundir. La iniciativa “ecuadorchequea” publicó un reporte de la información falsa de los candidatos.

Para graficar lo expuesto, se muestra el texto de un tweet del candidato, que fue reportado como una *Fake News*:

Lasso: “En mi gobierno buscaremos insertar al Ecuador en la Alianza del Pacífico, aquella alianza que constituye un mercado de **470 millones de personas**” #FALSO

Explicación de la noticia falsa del candidato: Se estima que 217 millones de personas componían ese mercado en 2015, según la propia organización. El informe 'El futuro de la Alianza del Pacífico', publicado por la red de servicios Pwc en 2016, cifra el mercado de la Alianza del Pacífico –México, Chile, Perú y Colombia– en 265 millones de personas (Chequea, 2017, s/p).

Como parte de este ensayo, se realizó un análisis de la información narrativa de los tweets publicados, respecto a los contenidos relacionados con los candidatos Guillermo Lasso y Lenín Moreno, desde el 20 de febrero de 2017 (un día después de las votaciones de la primera vuelta) hasta el 03 de abril de 2017³(un día después de las votaciones de la segunda vuelta).

La selección de las fechas cobra relevancia, ya que en la cultura política ecuatoriana los candidatos no esperan los resultados oficiales y, el caso particular de estudio, no fue la excepción. A las 17:00 se cerró la votación de las elecciones Ecuador 2017 y, muchos esperaban, los resultados del *Exit Poll* (encuesta a boca de urna). Este trabajo estadístico consiste en recoger la intención de voto del sufragante, a la salida de su lugar de votación. Para las elecciones del 2017, el Consejo Nacional Electoral (CNE) registró a 12 encuestadoras, entre empresas y personas naturales.

Únicamente, la encuestadora CEDATOS publicó los resultados de los candidatos a la presidencia. Dos presentaron información de los cuatro primeros lugares. Por otra parte, de las nueve empresas registradas no se conocieron sus resultados, al igual que los de las personas naturales autorizadas para el *Exit Poll*. Finalmente, de acuerdo con los resultados, dos empresas plantearon un escenario de segunda vuelta; mientras que una de ellas, Opinión Pública, dio como ganador en primera vuelta a Lenín Moreno.

Lenín Moreno obtuvo el 11.27% sobre Guillermo Lasso, pero no cumplió con superar el 40%, ya que consiguió el 30.36%. Es decir, estuvo al 0.64% de ganar en primera vuelta, según los datos oficiales del Consejo Nacional Electoral.

Durante el proceso electoral, fueron varios los temas que salieron de las conversaciones en redes sociales en torno a la campaña. Tras monitorear noticias relacionadas con las elecciones presidenciales, a través de Twitter y los buscadores, se estableció que los términos más frecuentes, fueron los siguientes:

3 Es importante mencionar que el órgano encargado de organizar el proceso electoral en Ecuador es el Consejo Nacional Electoral (CNE), el cual establece un calendario electoral que cuenta con fases definidas. Para el presente caso de investigación, la autoridad electoral definió las siguientes fechas y momentos: 1) Elecciones de la primera vuelta, el 19 de febrero de 2017; y, 2) Elecciones de la segunda vuelta, el 02 de abril de 2017.

Análisis de las Fake News en campaña



Fuente: Slideshare, disponible en <https://bit.ly/2XNTmD6>

@LassoGuillermo

La estrategia del candidato @LassoGuillermo fue atacar a la crisis de la Revolución Ciudadana; además de la revisión de la información, trabajó sobre un eje principal que también utilizó como elemento de posicionamiento de su propuesta. El uso de la palabra “cambio”, fue constante, como base estratégica de su propuesta general, pues reapareció en el eslogan y en los jingles publicitarios. Cronológicamente, adicionó mensajes de nacionalismo sobre identidad y valores del pueblo ecuatoriano. Luego, con menciones hacia principios de libertad y democracia; y, a la mitad de la campaña, rechazó el odio y la división que, según el candidato Lasso, eran parte de la dinámica del movimiento Alianza País y su equipo de gobierno.

El eslogan empleado por el candidato Lasso se basó en “ofertas de cambio”. Esta idea toma forma, en particular, de las ideologías y acciones políticas, así como de los lineamientos económicos; las propuestas sociales fueron poco o casi nada mencionadas en los mensajes en Twitter y, finalmente, cayó en los lugares comunes, sobre todo en los desaciertos de 10 años de gobierno. Los otros postulantes se dedicaron a atacar la “figura de la Revolución Ciudadana” y, en menor medida, al candidato oficial @Lenín. La estrategia fue establecer la relación democracia y dictadura, para tratar de posicionar la propuesta de cambio en respuesta al continuismo del gobierno, del que Moreno fue parte.

@Lenín

El candidato @Lenín trabajó un discurso que, basado en un tono inicial, esperanzador y emotivo, invitaba a sus simpatizantes y seguidores a ser parte del proyecto político, mediante el uso de frases recurrentes como: “vamos”, “juntos” y “cuento con ustedes” pasando luego a la exposición de propuestas basadas, según el grupo al que dirige, la idea jóvenes, mujeres y personas desempleadas, dando a entender el cuidado del otro.

Se identificaron con claridad varios momentos, primero a manera de llamado a la acción, con la invitación a los ciudadanos a sumarse y ser parte del proceso de cambio; la segunda, en donde se reforzó la imagen del candidato a partir de los valores intangibles como la experiencia, la honradez, la solidaridad y la credibilidad, que ya estaban posicionados en la población.

La línea de trabajo de @Lenín se enfocó en fortalecer las ofertas de campaña y los proyectos políticos de la Revolución Ciudadana. La estrategia, se desarrolló a través de la articulación de tres elementos: audiencia, propuesta concreta y valores identitarios.

Es oportuno mencionar que el presente ensayo, describe escenarios y situaciones del año 2017, de ahí la referencia como “candidato”.

Luego del análisis de las encuestas oficiales de Lasso y Moreno, se identificó que sus redes fueron utilizadas para posicionar sus propuestas de campaña de forma positiva, sin atacar a sus adversarios. Los números

evidencian que, en el período de análisis del 20 de febrero hasta el 03 de abril, el candidato Lasso publicó 708 tweets a diferencia del candidato Moreno con 362; otro elemento destacable es que Moreno subió 8.42 tweets por día, mientras que Lasso duplicó esta cifra con 16.47.

Con relación a los retweets, Lasso logró que sus seguidores lo hagan 659 veces vs. 326 de Moreno. Llama la atención que el candidato Lasso consiguió diseñar 410 *hashtags* frente a los 23 del candidato Moreno.

El análisis y seguimientos a las cuentas de Lasso y Moreno revelaron que los políticos que ocupan la posverdad utilizaron las redes sociales para propagar noticias falsas, mentiras y desinformación, y así seducir al electorado.

Las noticias falsas que circularon en Twitter en la campaña electoral tuvieron recepción en las audiencias, porque parecían “verdaderas”; además, apelaron a la identidad y los valores. Como lo analiza Lakoff (2007): “Cuando los hechos no encajan con nuestros marcos, los marcos se mantienen y los hechos se ignoran” (p.110). Es decir, una noticia falsa tiene éxito en sus audiencias cuando encaja con sus valores, no importa que su contenido sea falso, mientras parezca verdadero y apele a la identidad y sentimientos de los ciudadanos; es aquí cuando la credibilidad de los contenidos dependerá de cuánto estos concuerden con los valores de quienes acceden a la noticia.

No se puede atribuir 100% que las *Fake News* que circularon en redes sociales en la campaña, cambiaron la opinión de

los ciudadanos al momento del sufragio, lo cierto es que la falta de control de los organismos electorales, sumado a los vacíos del Código Electoral, deja la puerta abierta para que esto vuelva a suceder.

El discurso político, más que a una ideología seguida por partidos políticos, obedece a las estrategias publicitarias del marketing político y la video política, empleando técnicas de mercadeo que convierten al líder en un producto y al ciudadano en un consumidor. En el contexto de la segunda vuelta de las elecciones 2017, las estrategias de campaña no solo estuvieron enfocadas a vender el “producto candidato” a sus “consumidores ciudadanos”, sino que utilizaron la desinformación como estrategia. La destrucción de la credibilidad y la descalificación del personaje se convirtieron en armas políticas poderosas, cuando se consolidó información perjudicial sobre el oponente, manipulándola o simplemente creándola con ese fin.

En el balance de las elecciones del 2017, su presencia e impacto se relaciona con el alcance de las redes sociales. De esta manera, Ecuador experimentó la primera campaña electoral en la que las redes y plataformas digitales jugaron un papel intenso, en medio de una campaña denominada por muchos analistas como “sucía”.

En esta campaña las redes se tomaron el rating como si fueran programas de televisión con información dispuesta, difundida y divulgada sin verificar. La posverdad es un fenómeno estelar, cuando los hechos objetivos importan menos que transparentar sus propuestas.

Luego de esta investigación se puede decir que el poder se decide cada vez más en espacios de comunicación multimodal. Ahora se hace a través de la construcción de la opinión pública, la batalla más importante que hoy se libra en la sociedad,

de ella se generan las tesis políticas, y se crean fortalezas para los partidos y movimientos políticos. El pensamiento de la gente determina el destino de las normas y valores sobre los que se construyen las sociedades.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS:

Agencia EFE. (14 de noviembre de 2017). Informe de ONG dice que en las pasadas elecciones de Ecuador se piratearon cuentas de redes sociales de opositores. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/informe-ong-elecciones-ecuador-hacker.html>

Angulo, N. (2018). "The policy on Twitter. A comparative study of the discursive strategies of the finalist candidates for the Presidency of Ecuador in 2017". 2018, 20. *Ad Comunica*, p. 20

Carrera, P. (2010). Estratagemas de la posverdad. *Revista Latina de Comunicación Social*, p.73.

Charaudeau, P. (2009). *Análisis del discurso e interdisciplinariedad en las ciencias humanas y sociales*. <http://www.patrick-charaudeau.com/Analisis-del-discurso-e.html>

Chequea, Ecuador. (26 de enero de 2017). Chequeo al #Debate2017: Ciertos y Falsos de los candidatos. Recuperado el 20 de abril de 2020, de Chequeo al #Debate2017: Ciertos y Falsos de los candidatos: www.ecuadorchequea.com

Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia. Registro Oficial Suplemento Nro. 578, Quito, 27 de abril de 2009. Última Reforma 03 de febrero de 2020.

Docaos, O. (2004). *La teatralidad y la videopolítica, estrategias empleadas en la construcción del personaje político*. Universidad Andina Simón Bolívar.

Giménez, G. (1989). Discusión actual sobre la argumentación. *Discurso cuadernos de teoría y análisis*, (10), p. 12.

González, V. y Petersen, M.D. (2010). Alcance de Twitter como herramienta política. *Orbis*, (16), p.107.

Gordillo, S. (2010). Comunicación Política. *Tripodos*, (27), p.158.

Lakoff, G. (2007). *No pienses en un elefante*. Complutense.

McLuhan, M. (1993). *La Aldea Global*. Gedisa.

Nethodology. (2017). *Estudio de Monitoreo Online Elecciones Presidenciales Ecuador segunda Vuelta 2017*. <https://es.slideshare.net/nethodology/informe-monitero-online-elecciones-presidenciales-ecuador-2017>

Rincón, O. (2006). *Narrativas mediáticas*. Gedisa.

Rubí, A. G. (21 de noviembre de 2016). *Los bots en las elecciones de EE.UU y su papel en futuras campañas*. Los bots en las elecciones de EE.UU y su papel en futuras campañas: www.gutierrez-rubi.es

Salgado, L. (2002). *Marketing político: arte y ciencia de la persuasión democracia*. Paidós Ibérica.

Sanpedro, V. (2013). Ciudadanía y tecnopolítica electoral - Ideales y límites burocráticos a la participación digital. *Co-Herencia*, p.110.

Slavinsky, G. (2007). *Comunicación política y campañas electorales: Estrategias en elecciones presidenciales*. Gedisa.

Zepeda, A. V. (2010). *Las campañas electorales en la nueva sociedad de la información y el conocimiento*. Estudios Políticos.

GACETA AMERICANA DE JUSTICIA ELECTORAL 2021



Descargue aquí:



Esta publicación recoge los pronunciamientos de los más altos organismos de administración de justicia electoral en la región y profundiza sobre los avances de los derechos de participación.



www.tce.gob.ec



@TCE_Ecuador



Tribunal Contencioso Electoral



**Janine Otálora
Malassis**

Abogada por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de La Sorbona en París, Francia. Se desempeñó profesionalmente como asesora en el Senado de Francia, Secretaria Técnica en el Consejo de la Judicatura Federal, Secretaria Instructora en la Sala Superior, Magistrada de la Sala Distrito Federal del Tribunal Electoral y titular de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas. Es representante suplente de México ante la Comisión de Venecia del Consejo de Europa. Cuenta con numerosas publicaciones académicas, entre las cuales se encuentran: “Constitutionnalisme et Démocratie”, “El color de los derechos y la estética del racismo”, “Perspectiva Intercultural en la Violencia Política de Género” y “La evolución del principio constitucional de la paridad de género en la jurisprudencia”. A la fecha, es Magistrada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México.

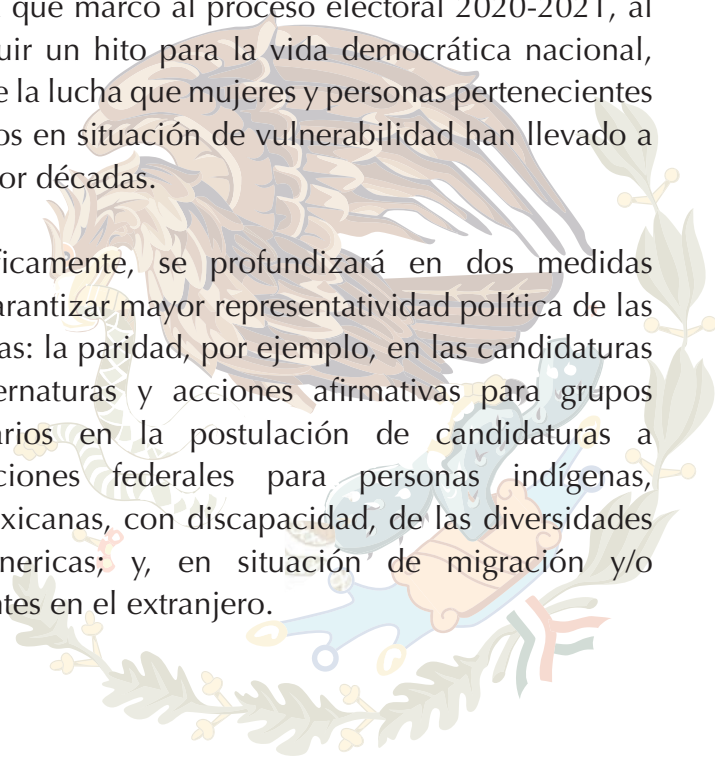


DEMOCRACIA INCLUYENTE EN MÉXICO 2021: CASO DE LA PARIDAD DE GÉNERO Y ACCIONES AFIRMATIVAS PARA GRUPOS HISTÓRICAMENTE INVISIBILIZADOS

RESUMEN:

El 06 de junio de 2021, alrededor de 50 millones de personas acudieron a las urnas para participar en los comicios más grandes en la historia de México. Este ensayo se enfoca en la vocación paritaria, garantista y diversa que marcó al proceso electoral 2020-2021, al constituir un hito para la vida democrática nacional, fruto de la lucha que mujeres y personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad han llevado a cabo por décadas.

Específicamente, se profundizará en dos medidas para garantizar mayor representatividad política de las personas: la paridad, por ejemplo, en las candidaturas a gubernaturas y acciones afirmativas para grupos prioritarios en la postulación de candidaturas a diputaciones federales para personas indígenas, afromexicanas, con discapacidad, de las diversidades sexogénicas; y, en situación de migración y/o residentes en el extranjero.





PALABRAS CLAVES:

Justicia electoral, paridad de género, acciones afirmativas, elecciones, democracia incluyente.

ABSTRACT

On June 06, 2021, nearly 50 million people went to the polls to participate in Mexico's largest election ever. This essay focuses on the parity, guarantees, and diversity tendency that marked the 2020-2021 electoral process. That tendency constituted a milestone for Mexico's national democratic life due to the struggle that women and people belonging to vulnerable populations have carried out for decades.

Specifically, the essay deepens in two measures that guarantee greater political representativeness: parity in candidacies for state governors, and affirmative actions for priority groups in the postulation for candidacies of federal representatives for indigenous, Afro-Mexican and disabled persons; people of sexual and gender diversities, migrants and residents abroad.

KEYWORDS:

Electoral justice, gender parity, affirmative actions, elections, inclusive democracy.

Contexto mexicano: De 1991 a 2021, transformación progresiva de la representatividad en México

Si bien la vocación paritaria, garantista y diversa del proceso electoral 2020-2021 es innegable, resulta oportuno realizar un ejercicio de contraste para vislumbrar la evolución en materia de representatividad política que se ha vivido en México. En atención a ello, es pertinente referir el año de 1991, que además de constituir un período de treinta años en el pasado, celebró el proceso electoral federal en el que se eligieron a las y los integrantes

de la Cámara de Diputados de la LV Legislatura (1991-1994).

Esta estuvo integrada por 461 varones y 39 mujeres, lo que permite distinguir el escenario en el que las mexicanas participaban como legisladoras federales (Instituto Nacional Electoral, 2015). En otras palabras, en el órgano legislativo de mayor representatividad popular de la nación, la presencia masculina fue del 92.2%, mientras que la femenina únicamente del 7.8%, lo cual hace evidente el porqué de la lucha de las mujeres mexicanas por una democracia

paritaria, proceso que se abordará más adelante.

Adicionalmente, el panorama de la representatividad de las mujeres en los poderes ejecutivos estatales, lo cuales se invisten en la figura de la gubernatura, acentuaba la disparidad de géneros presente en los tres órdenes de gobierno -Legislativo, Ejecutivo y Judicial-. La primera mujer electa como gobernadora en México fue Griselda Álvarez Ponce de León, en el estado de Colima para el período 1979-1985. Es decir, 26 años después que las mexicanas obtuvieran el reconocimiento de su derecho a votar y ser votadas. Sin embargo, para 1991, año de referencia para el presente ejercicio de contraste, únicamente se habían sumado dos mujeres más a la lista que Álvarez Ponce habría comenzado: Beatriz Elena Paredes Rangel, electa como gobernadora de Tlaxcala para el período 1987-1992 y Dulce María Sauri Riancho, designada como gobernadora interina de Yucatán entre 1991-1994.

En conclusión, el panorama de tres décadas en el pasado evidencia la necesidad de una democracia paritaria, ya que en 1991 las mujeres únicamente representaban el 7.8% de las diputaciones federales y su presencia en las gubernaturas era de dos mujeres electas y una designada como interina (Instituto Nacional Electoral, 2015). En el mismo sentido, la participación de personas indígenas, afromexicanas, con discapacidad, de las diversidades sexogénicas; y, en situación de migración y/o residentes

en el extranjero, era mínima, debido a la invisibilización, marginalización, exclusión y discriminación a las que la sociedad les sometía y que, pese a los avances en la materia, en varias ocasiones sigue ocurriendo en diferentes ámbitos.

Paridad en gubernaturas: hacia la igualdad en el Ejecutivo

En años recientes, México se ha posicionado como uno de los países con mayores avances en materia de participación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones y, en especial, como una de las naciones con notable presencia de mujeres en el ámbito Legislativo (Unión Interparlamentaria, 2021). Por ejemplo, tras el reciente proceso electoral, el 49.2% de las curules de la Cámara Baja estará ocupado por mujeres, esto representa el aumento de un punto porcentual, respecto a la legislatura anterior (2018-2021), lo que constituye un importante adelanto para la integración paritaria del referido órgano legislativo (Humphrey, 2021).

Estos avances se deben, en gran medida, a los ajustes legislativos que desde la década de los noventa se han realizado en la normativa mexicana. En un primer momento (1993), en la Ley Electoral Federal se estableció una recomendación para que los partidos políticos promovieran la participación de las mujeres en las candidaturas. Este primer acercamiento hacia una cuota de género se transformó en 1996, precisando la determinación que los partidos debían efectuar una distribución porcentual



(70-30%) entre los géneros en la postulación de candidatas al Legislativo. Posteriormente, y tras una serie de reformas para perfeccionar esta cuota, en el 2007 se modificó el porcentaje para quedar en una proporción del 60-40% (Lavalle, 2015; López, 2021; Peña, 2016). No obstante, esta disposición no tenía carácter obligatorio para los partidos políticos, por lo que a raíz de diversos escenarios y prácticas partidistas que imposibilitaron su cabal cumplimiento, el Poder Legislativo impulsó diferentes reformas para garantizar que las mujeres contaran con mayores mecanismos para participar como candidatas. Esto, de la mano de la incorporación de lecturas maximizadoras de la cuota de género, por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), se tradujo en varias sentencias, como la emblemática determinación identificada con el expediente SUP-JDC-12624/2011 y Acumulados, la cual cerraría las puertas a prácticas de simulación como las renuncias que candidatas electas a un cargo debían realizar a favor de un hombre para que este ocupara su lugar. Las llamadas “*Juanitas*” (Nieto, 2015).

Si bien, estos avances normativos significaron que las candidaturas se acercaran a un umbral paritario, los porcentajes de triunfos de las mujeres no constituyeron una representación equilibrada en comparación con los hombres. En otras palabras, a pesar de que hubo un mayor número de mujeres como candidatas, esto no se tradujo en que más mujeres ocuparan los espacios de representación (Instituto Nacional

Electoral, 2021a).

En tal escenario, y derivado del trabajo de movimientos de mujeres, redes feministas y alianzas estratégicas con actores políticos, por ejemplo, legisladoras comprometidas con la agenda de igualdad; la paridad de género fue reconocida en el 2014 como un principio constitucional aplicable en la postulación de las candidaturas al Legislativo (Diario Oficial de la Federación: 10/02/2014). Esto permitió que los congresos locales armonizaran las leyes estatales en la materia y, en consecuencia, se registró un incremento sustancial de las mujeres partícipes en los cargos de elección a nivel federal, estatal y municipal.

Además, que estos avances no permearon en los cargos por designación, tales como, aquellos que integran los órganos electorales o los gabinetes del Poder Ejecutivo, el principio de paridad distaba de concretarse en la integración de todos los espacios públicos. Ante ello, en el 2019 se suscitó una nueva reforma –conocida como “paridad en todo”– la cual impactaría en la integración de los tres poderes de la Federación, los tres órdenes de gobierno, los organismos autónomos y los sistemas normativos internos (Diario Oficial de la Federación: 06/06/2019).

Esta reforma se presentaría como un parteaguas en el impulso de la participación política paritaria en México; sin embargo, una de las asignaturas pendientes estaba relacionada con la postulación paritaria de candidaturas que los partidos políticos presentaran para las

gubernaturas, considerando que 15 de ellas, es decir prácticamente la mitad de las entidades federativas, se renovarían en el 2021, a tan solo dos años de la entrada en vigor de las modificaciones legislativas. En este sentido, en noviembre de 2020, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) aprobó los Criterios generales que garanticen el principio de paridad de género en la postulación de candidaturas a las gubernaturas en los procesos electorales locales 2020-2021, con el objetivo que en los partidos postularan –al menos– siete mujeres como candidatas en las 15 entidades donde se disputaría la gubernatura (Instituto Nacional Electoral, 2020).

Tales lineamientos fueron controvertidos ante el Tribunal Electoral, por el Senado mexicano, el Partido Acción Nacional y el Partido de Baja California (partido local) presentando argumentos para que ese acuerdo fuera revocado. Por su parte, organizaciones de la sociedad civil y una aspirante a gobernadora demandaron mayores medidas. Esto dio como resultado que el 14 de diciembre de 2020, la Sala Superior discutiera el proyecto de sentencia que daba respuesta al Recurso de Apelación y Juicio para la Protección de los Derechos Políticos-Electorales del Ciudadano identificado con el expediente SUP-RAP-116/2020 y Acumulados. Así, por mayoría de votos, la Sala Superior ordenó vincular directa y obligatoriamente a los partidos políticos nacionales a cumplir el mandato de paridad, con la postulación de al menos siete candidaturas de mujeres a las gubernaturas.

Esta decisión es histórica pues, previo a la jornada electoral de 2021 en México, en 25 de las 32 entidades federativas nunca había gobernado una mujer, mientras que únicamente siete mujeres habían sido electas como gobernadoras y, si sumamos a una interina y a una Jefa de Gobierno de la Ciudad de México sustituta, serían nueve las mujeres que habrían encabezado el Ejecutivo local. Para dimensionar estos hechos, vale la pena destacar que desde 1953, 351 personas fueron electas para ocupar tales cargos, de las cuales el 98% fueron hombres (Instituto Nacional Electoral, 2020). En contraste, seis mujeres, de conformidad con los cómputos distritales, resultaron electas como titulares del Ejecutivo local en las pasadas elecciones (lo cual quedó confirmado en la calificación jurisdiccional de las mismas), evidenciando así la trascendente labor de las autoridades electorales en México y su impacto en el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres.

Acciones afirmativas en diputaciones federales: visibilizar y representar

Las acciones afirmativas en México han sido parte fundamental de la tradición jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); sin embargo, estas fueron originalmente entendidas como una medida compensatoria para garantizar la participación política de las mujeres y han sido interpretadas progresivamente para la inclusión de grupos prioritarios, concretamente: personas indígenas,



afromexicanas, con discapacidad, de las diversidades sexogénicas; y, en situación de migración y/o residentes en el extranjero. Incluso, a nivel local imperan algunas entidades en las que existen cuotas para personas jóvenes, como en el caso de la Ciudad de México y la elección de sus concejalías.

Dicho mecanismo electoral constituye una “medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos” (TEPJF Jurisprudencia, 30/2014). Por lo tanto, las acciones afirmativas cuentan con una doble función: por un lado, como medida reparatoria de la exclusión e invisibilización histórica en la que han vivido los grupos en situación de vulnerabilidad; y, por otro, como medida de no repetición, la cual permite garantizar que dichas personas no vuelvan a ser excluidas en la toma de decisiones de las instituciones de representación popular del Estado.

Adicionalmente, las acciones afirmativas han sido entendidas como una instrumentalización del derecho humano a la igualdad, el que encuentra sustento al constituirse como un principio constitucional y convencional (TEPJF Jurisprudencia, 43/2014). En el mismo sentido, se estableció que dichas medidas no pueden considerarse discriminatorias, toda vez que promueven la generación de igualdad por medio de un trato diferenciado encaminado a revertir situaciones de desigualdad, buscando así

compensar los derechos de un grupo en desventaja (TEPJF Jurisprudencia, 3/2015).

A partir de las referidas consideraciones, la Sala Superior precisó los elementos fundamentales de las acciones afirmativas en la Jurisprudencia 11/2015, misma que sentaría las bases para definir sus principios y alcances (Cuadro 1).

Un momento clave para el análisis de las acciones afirmativas dentro de la Jurisprudencia del Tribunal Electoral es el Recurso de Apelación 726 de 2017 y sus Acumulados, identificado como SUP-RAP-726/2017, en el que la Sala Superior analizó diversas impugnaciones en contra del Acuerdo INE/CG508/2017 del Consejo General del INE y donde aprobó los criterios aplicables para el registro de candidaturas correspondientes al Proceso Electoral Federal 2017-2018 disponiendo, entre otras cosas, la inclusión de una acción afirmativa para personas indígenas.

Dicha acción preveía que todos los partidos políticos requerían postular fórmulas de candidaturas a diputaciones federales integradas por personas que se autoadscribieran como indígenas en, al menos, 12 de los 28 distritos electorales federales contemplados por la autoridad electoral por su porcentaje de población indígena, los cuales debían ser mediante postulación paritaria.

La Sala Superior, en su calidad de máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, dispuso en la sentencia que el INE contaba con la facultad de emitir la

**Cuadro 1: Elementos fundamentales de las acciones afirmativas
Jurisprudencia 11/2015**

Elemento	Definición
Objeto y fin	Hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación; alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada, así como establecer las condiciones mínimas para que las personas puedan partir de un mismo punto de arranque y desplegar sus atributos y capacidades.
Destinatarias	Personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos.
Conducta exigible	Abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria. La elección de una acción dependerá del contexto en que se aplique y del objetivo a lograr. La figura más conocida de las acciones afirmativas son las políticas de cuotas o cupos.

Fuente: Elaboración propia.

referida acción afirmativa indígena, lo anterior a partir de lo determinado en el artículo segundo constitucional, que entre otras cosas establece la composición pluricultural de México, así como de los diversos tratados internacionales que el país ha ratificado, como el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo.

Por lo tanto, si bien las candidaturas reservadas para personas indígenas se interpretaron como una medida positiva que permitiría un número histórico de diputaciones federales para este grupo social, fue necesaria la modificación de las mismas, en sede jurisdiccional, para fortalecer la medida. El primer cambio se dio en el sentido de aumentar

a 13 el número de distritos, donde los partidos políticos tenían la obligación de postular únicamente candidaturas de personas indígenas, garantizando que no se postularan en más de siete distritos personas del mismo género.

También, se determinó que las candidaturas que fuesen registradas como parte de la acción afirmativa indígena, debían acreditar autoadscripción calificada, esto es aportar documentos que serían valorados bajo una estricta perspectiva intercultural, demostrando fehacientemente la pertenencia de la persona candidata con la comunidad indígena a la que pretendía representar. Dicha constancia debía reflejar, de manera enunciativa, más no limitativa,



haber prestado servicios comunitarios, participar en reuniones de trabajo para resolver los conflictos colectivos o ser representante de alguna comunidad indígena. Asimismo, se estableció que dichos documentos serían expedidos por las autoridades comunales de las poblaciones indígenas.

En cuanto a acciones afirmativas para personas con discapacidad, la resolución del juicio para la ciudadanía 1282 de 2019, identificada como SUP-JDC-1282/2019, constituyó un importante precedente en la materia dentro de la Jurisprudencia Electoral mexicana. La Sala Superior dictaminó la existencia de una omisión legislativa por parte del Congreso del Estado de Hidalgo, lo anterior, por la falta de dichas acciones afirmativas.

Si bien, la referida entidad federativa contaba con un instrumento jurídico en la materia, concretamente la Ley Integral para las Personas con Discapacidad del Estado de Hidalgo, a la luz de las obligaciones convencionales del Estado mexicano, resultaba insuficiente, pues no contemplaba acciones afirmativas para personas con discapacidad. Por tanto, a partir de lo previsto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y en la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, entre otros instrumentos internacionales, así como de la interpretación de los entes supranacionales de derechos humanos, se decidió la procedencia de la acción afirmativa.

Consecuentemente, se vinculó al Congreso del Estado de Hidalgo a contemplar en la ley acciones afirmativas para personas con discapacidad, que serían aplicables a partir del proceso electoral siguiente al del año en que se emitió la resolución; así como la previsión que, en caso de incumplimiento, el Consejo General del Instituto Electoral de Hidalgo sería el encargado de diseñar los lineamientos que previeran la referida medida restitutoria. Ante la inactividad del Congreso local, el Consejo General de la autoridad administrativa electoral local determinó la procedencia de acciones afirmativas en las candidaturas a diputaciones para personas con discapacidad para el proceso electoral local 2020-2021.

En tal escenario, y bajo un estricto apego al principio de progresividad de los derechos humanos, el proceso electoral federal 2020-2021 constituyó un hito para la democracia mexicana, particularmente debido a la cantidad de acciones afirmativas que operaron para las candidaturas de diputaciones federales, tanto de representación proporcional como las de mayoría relativa. Bajo tales condiciones, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el Acuerdo INE/CG572/2020 (INE, 2021c), mediante el cual se definieron los criterios para el registro de las candidaturas a diputaciones federales, previendo así la implementación de una acción afirmativa que vinculaba a los partidos políticos a postular candidaturas de personas indígenas en 21 de los 28 distritos con mayoría indígena, así

como nueve candidaturas en las listas de representación proporcional para el mencionado grupo prioritario.

Dicha determinación de la autoridad administrativa electoral nacional fue impugnada por diversos partidos políticos, así como por un ciudadano con discapacidad, lo cual fue materia del Recurso de Apelación 121 de 2020 y sus Acumulados. En la mencionada sentencia, la Sala Superior reconoció la progresividad de la medida dispuesta por el INE y refrendó la interpretación garantista en cuanto a la facultad de la referida autoridad para la inclusión de acciones afirmativas.

No obstante, el Pleno de la Sala Superior del TEPJF resolvió que, a partir del mandato constitucional y convencional

de garantizar los derechos de las personas con discapacidad, resultaba procedente ordenar al INE la implementación de acciones afirmativas en las candidaturas a diputaciones federales para el señalado grupo. En el mismo sentido, se vinculó a la autoridad administrativa electoral nacional a incluir las acciones afirmativas necesarias para aquellos colectivos que históricamente han sido invisibilizados y excluidos.

Respecto a la acción afirmativa para personas indígenas, si bien se estableció como una medida constitucional, se ordenó al INE especificar los 21 distritos federales que únicamente contendrían candidaturas de estos ciudadanos, evitando la competencia electoral entre indígenas y no indígenas, garantizando así la efectividad de la medida.



Fuente: www.gaceta.unam.mx

En acatamiento a este fallo, el Consejo General del INE emitió el acuerdo INE/CG18/2021 (INE, 2021d), por el cual delimitaron las siguientes acciones afirmativas en las candidaturas a diputaciones federales: Cada partido político debía postular, a) en las diputaciones de mayoría relativa: 21 personas indígenas -en los distritos determinados como mayoría de población del referido grupo-; seis con discapacidad; tres afromexicanas; y, dos de las diversidades sexogenéricas; y, b) en las diputaciones de representación proporcional: nueve indígenas; dos con discapacidad; una afromexicana; y, una de la diversidad sexogenérica.

Además, se estableció que no se contaba con las condiciones legales para implementar una acción afirmativa para las y los mexicanos residentes en el extranjero -a pesar de considerarles un grupo en situación de vulnerabilidad-; y por último, que las candidaturas de acción afirmativa debían atender de manera transversal la paridad de género; y, que aquellas de representación proporcional serían incluidas en los primeros diez lugares de las listas -cinco en total- que los partidos registraran ante la autoridad electoral.

Este acuerdo fue controvertido por diversos partidos políticos, así como por ciudadanos que se autoadscribían como migrantes y/o residentes en el extranjero. Lo cual fue tema de estudio del Recurso de Apelación 21 de 2021 y sus Acumulados, SUP-RAP-21/21 y

Acumulados, mediante el cual la Sala Superior estableció que los partidos políticos, en tanto que constituyen un vehículo para incluir a la ciudadanía en la toma de decisiones, se encuentran obligados a lograr la representación social de todos los sectores de la población.

Es así que, ante los argumentos expuestos por algunos partidos políticos, respecto a la vulneración a sus postulados ideológicos que implicaban la acción afirmativa para personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgenero, Transexuales, Travestis e Intersexuales (LGBTTTI) y no binarias, se determinó que estos, como entes de interés público que se alimentan de recursos públicos, no pueden asumir posturas que discriminen o excluyan a sectores de la ciudadanía, lo anterior a partir del principio constitucional de igualdad.

Finalmente, se ordenó al INE la implementación de una acción afirmativa para las personas mexicanas residentes en el extranjero, lo anterior, a partir de la obligación constitucional de la Sala Superior de garantizar los derechos políticos y electorales de los y las mexicanas, con independencia de la ubicación de su residencia. Por ello, la autoridad administrativa electoral nacional debía implementar una acción afirmativa que permitiese al mencionado grupo participar dentro de los diez primeros lugares en las listas de representación proporcional, cumpliendo con el principio de paridad.

Reflexiones finales

El proceso electoral 2020-2021, tanto el federal como los concurrentes de las entidades federativas, tuvo una importante participación que refrendó la creencia del pueblo mexicano en las instituciones y en la democracia como el sistema político que continuará rigiendo la vida pública en el país. Asimismo, reflejó la vocación sufragista de las y los mexicanos, ya que a pesar del contexto de emergencia sanitaria y una jornada electoral marcada por la violencia, la ciudadanía acudió a las urnas (Instituto Nacional Electoral, 2021b).

Como se expuso, el referido proceso electoral evidenció una vocación paritaria, garantista y diversa, lo cual tuvo como resultado una interpretación maximizadora del principio de paridad de género, que derivó, por segunda ocasión, en una Cámara de Diputadas y Diputados con una composición prácticamente igual entre los géneros; así como un número histórico de gobernadoras electas. En el mismo sentido, la ciudadanía contó con la posibilidad de elegir, por primera vez en la historia, candidaturas a diputaciones federales que contemplaron: personas indígenas, afromexicanas, con discapacidad, de las diversidades sexogénicas; y, en situación de migración y/o residentes en el extranjero, como acciones afirmativas.

La democracia, como sistema político que pretende la participación de todas las personas con calidad de ciudadanía dentro de una sociedad, debe buscar un modelo en el que nadie se quede atrás y en el que la representatividad sea lo más diversa posible, reflejando las múltiples expresiones sociales; así como, la posibilidad de incluir las voces de todas las personas dentro del debate público -particularmente las de aquellas que han sido históricamente excluidas e invisibilizadas-.

Resulta trascendental que, tanto el INE como el TEPJF, como máximos órganos electorales en México, hayan atendido las diversas luchas que se han presentado en la democracia mexicana, garantizando un proceso electoral que permitió el acceso a cargos de representación popular a aquellas personas que hace más de treinta años no lo pudieron hacer.

La democracia es un bien público que pertenece a la ciudadanía y su defensa es obligación común; por ello, la inclusión de todas las personas en la vida democrática es el camino óptimo para refrendar la creencia en dicho sistema de gobierno. México construye una democracia paritaria e incluyente que no puede dar pasos hacia atrás. Nunca más un país que excluya las voces de su ciudadanía.



FUENTES BIBLIOGRÁFICAS:

Decreto por el que se reforma, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral. [Diario Oficial de la Federación]. 10/02/2014. Consultado el 8 de julio de 2021. www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014

Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros. [Diario Oficial de la Federación]. 06/06/2019. Consultado el 08 de julio de 2021. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5562178&fecha=06/06/2019

Humphrey, C. (15 de junio de 2021). Resultado de la elección desde las acciones afirmativas y la paridad. *El Universal*. Consultado el 05 de julio de 2021. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/carla-humphrey/resultado-de-la-eleccion-desde-las-acciones-afirmativas-y-la-paridad>

Instituto Nacional Electoral. (2015). *Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales 2014-2015*. Atlas de Resultados de las Elecciones Federales 1991-2015. Consultado el 04 de julio de 2021. <http://siceef.ine.mx/diputadosps.html>

— (2017) Repositorio Documental. INE/CG508/2017. [Instituto Nacional Electoral]: 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 electoral federal 2017-2018. Consultado el 08 de julio 2021. [https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/93955/INE-CG508-2017-8-11-17%20\(003\).pdf](https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/93955/INE-CG508-2017-8-11-17%20(003).pdf)

— (2020). *Criterios generales que garanticen el principio de paridad de género en la postulación de candidaturas a las gubernaturas en los procesos electorales locales 2020-2021*. Consultado el 02 de julio de 2021. <https://>

centralectoral.ine.mx/2020/11/11/acuerdo-del-consejo-general-relacionado-con-la-emision-de-criterios-generales-que-garanticen-el-principio-de-paridad-de-genero-en-la-postulacion-de-candidaturas-a-las-gubernaturas-2020-2021/

— (2021a). Bases de Datos, Mujeres Electas #MujeresPolíticas. Consultado el 02 de julio de 2021. <https://igualdad.ine.mx/mujeres-en-la-politica/mujeres-electas/>

— (2021b). *Termina cómputo distrital con 52.6% de participación ciudadana*. Consultado el 08 de julio de 2021. <https://centralectoral.ine.mx/2021/06/11/termina-computo-distrital-con-52-6-de-participacion-ciudadana/>

— (2021c). Repositorio Documental. INE/CG572/2020. [Instituto Nacional Electoral]. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021. Consultado el 09 de julio de 2021. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115204/CGex202011-18-ap-7.pdf>

— (2021d). Repositorio Documental INE/CG18/ 2021. [Instituto Nacional Electoral]. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el Expediente Sup-Rap-121/2020 y Acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021, aprobados mediante Acuerdo INE/Cg572/2020. Consultado el 09 de julio de 2021. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116389/CGex202101-15-ap-12.pdf>

Lavalle, C. (2015). Votar y ser electas. *Historia de un derecho a medias*. Alfa / Zeta.

López, M. (2021). *Las mujeres en la toma de decisiones públicas: Del voto de las mexicanas a la paridad en todo*. Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez. Consultado el 02 de julio de 2021. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/5229>

Nieto, S. (2015). Las "Juanitas". En *Los derechos en los tiempos del género (de mujeres, feminismo y derecho)*, pp. 106-111. Instituto Electoral del Estado de México.

Peña, O. (2016). La constitucionalización de la paridad en México: un camino sin retorno. En Llanos, Beatriz y Martínez, Marta (Eds.). *La democracia paritaria en América Latina: los casos de México y Nicaragua*, pp. 47-91. Comisión Interamericana de Mujeres. <https://www.oas.org/es/cim/docs/DemocraciaParitaria-MexNic-ES.pdf>

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (29 de septiembre de 2014). *Jurisprudencia 30/2014 de rubro: Acciones afirmativas. naturaleza, características y objetivo de su implementación*. <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idte+sis=30/2014&tpoBusqueda=S&sWord=acciones,afirmativas>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (29 de octubre de 2014). *Jurisprudencia 43/2014 de rubro: Acciones afirmativas. Tienen sustento en el principio constitucional y convencional de igualdad material*. <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=43/2014&tpoBusqueda=S&sWord=acciones,afirmativas>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (25 de marzo de 2015). *Jurisprudencia 3/2015 de rubro: Acciones afirmativas a favor de las mujeres. No son discriminatorias*. <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=3/2015&tpoBusqueda=S&sWord=acciones,afirmativas>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (30 de mayo de 2015). *Jurisprudencia 11/2015 de rubro: Acciones afirmativas. Elementos fundamentales*. <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=11/2015&tpoBusqueda=S&sWord=acciones,afirmativas>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2020). Recurso de Apelación 116/2020 y Acumulados. https://www.te.gob.mx/media/pdf/SUP-RAP-116-2020-ENGROSE%20SGA_.pdf

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2017). Recurso de Apelación 726/2017 y Acumulados. <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2017/RAP/SUP-RAP-00726-2017.htm>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2019). Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano 1282/2019. https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1282-2019.pdf

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2020). Recurso de Apelación 121 de 2020 y Acumulados. https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/RAP/121/SUP_2020_RAP_121-945532.pdf

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). Recurso de Apelación 21 de 2021 y Acumulados. http://contenido.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0021-2021.pdf

Unión Interparlamentaria (2021). *Mujeres en la política: 2021*. Consultado el 02 de julio de 2021. <https://www.unwomen.org/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2021/women-in-politics-2021-es.pdf?la=es&vs=354>

BOLETÍN REFLEXIONES DE JUSTICIA ELECTORAL



Descargue aquí:



El Boletín “Reflexiones de Justicia Electoral” es un producto comunicacional de carácter analítico, informativo, investigativo y jurídico. En cada edición, aborda temáticas relacionadas con: política, democracia, justicia electoral, entre otras.

Puede descargar aquí: <https://bit.ly/3OIoPNJ>



www.tce.gob.ec



@TCE_Ecuador



Tribunal Contencioso Electoral



**Angélica María
Grande Montalvo**

Doctora, especialista en Derecho Político y Electoral. Fue docente e investigadora en la Escuela Registral del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, entidades que conforman dos de los tres organismos electorales del Perú. El presente artículo se elaboró a partir de la propuesta teórica y metodológica del estudio empírico de las instituciones electorales desarrollada por la autora en la Tesis Doctoral denominada: "Instituciones Electorales y democracia. Estudio del caso peruano", leída en julio de 2015, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente, es investigadora de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones de Perú.

ESTUDIO DEL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA JUSTICIA ELECTORAL: UNA PROPUESTA TEÓRICA Y METODOLÓGICA

RESUMEN:

El artículo expone un marco teórico de la democracia útil para entender la realidad de las instituciones electorales latinoamericanas del siglo XXI, para lo cual se toma como base los avances de la teoría democrática latinoamericana que lideró Guillermo O'Donnell. Desde esta perspectiva teórica, las instituciones electorales dejan de tener una relación extrínseca a la democracia y de ser vistas como meras administraciones funcionales a la realización de las elecciones, y pasan a ser instituciones intrínsecas, cuyo diseño permite visualizar y medir su carácter democrático. También se propone un conjunto de variables para las tres típicas dimensiones de las instituciones electorales (estructural, funcional y sistémica) que guíen el estudio empírico de su diseño, a fin de superar esquemas de pensamiento que tienden a sustentar el carácter democrático de los órganos y organismos electorales en el solo hecho de avocarse a las elecciones e intentar, en adelante, sustentar su vinculación intrínseca con la democracia en sus propias características y diseño.

PALABRAS CLAVES:

Diseño institucional, instituciones electorales, justicia electoral, democracia, elecciones.

ABSTRACT:

The article exposes a useful theoretical framework of democracy to understand the reality of the Latin American electoral institutions of the 21st century, for which the advances of the Latin American democratic theory led by Guillermo O'Donnell are taken as a basis. From this theoretical perspective, electoral institutions cease to have an extrinsic relationship to democracy and are seen as mere functional administrations for the conduct of elections, and become intrinsic, whose design must allow visualizing and measuring their democratic character. A set of variables is also proposed for the three typical dimensions of electoral institutions (structural, functional and systemic) that guide the empirical study of their institutional design, in order to overcome thought schemes that tend to support the democratic nature of electoral institutions. the electoral institutions in the sole fact of committing themselves to the elections and, from now on, trying to sustain their intrinsic link with democracy in their own characteristics and design.

KEYWORDS:

Institutional design, electoral institutions, electoral justice, democracy, elections.

1. Introducción

La Ciencia Política, en los últimos diez años, ha aportado numerosas investigaciones que tienen como objeto de análisis a las instituciones electorales (generalmente denominadas organismos electorales). Prevalecen si no convergen con estudios de otras disciplinas como la ciencia jurídica y la de la administración, que también abordan el análisis de las

entidades electorales desde la lógica jurídica y de la eficiencia y eficacia, respectivamente. En general, se aprecia que estos trabajos han relacionado las distintas disciplinas de las ciencias sociales generando investigaciones relevantes. (Sobrado, 2019; Brenes, 2018; Nohlen, 2013; Barrera y Ruiz, 2013; Brenes, 2011; Barrientos, 2011; Pastor, 2011).

El presente artículo se ubica en el ámbito de la Ciencia Política, puesto que se aborda a los organismos electorales como manifestación de la institucionalidad que define la existencia de la democracia. Se parte de la premisa que la democracia requiere, ineludiblemente, arreglos institucionales para su legítima configuración y sostenibilidad en el tiempo. Se propone un marco teórico y metodológico que permita a los investigadores analizar el diseño de las entidades electorales en general y las vinculadas a la justicia electoral en particular.

El diseño y rediseño de las referidas instituciones es una de las manifestaciones de su naturaleza política-democrática, entre otras razones, porque solo es posible que ambas actividades se den con base en un amplio consenso de los principales sujetos políticos, incluidas las propias entidades electorales que, en América Latina, aparecen desenvolviéndose como verdaderos actores. Estos organismos son fundamentales en la vida política, porque participan en la configuración constitucional del poder del Estado y, por ende, interactúan con otros actores políticos, pertenecientes y no pertenecientes al ámbito estatal, para materializar los fines democráticos. Esta es otra expresión de la naturaleza política democrática de los mencionados organismos. Este análisis se desarrolla con un enfoque institucional y no conductual de las entidades electorales, con ello queremos prestar atención a los elementos que configuran las dimensiones del poder estatal real y permanente que

ellas administran, a través de las cuales se pueden explicar múltiples resultados democráticos.

Bajo los presupuestos señalados, se propone un marco teórico que resulte útil para analizar la labor de los organismos electorales, incluidos los que conforman la justicia electoral; asimismo, se exponen las variables institucionales propuestas en investigaciones previas para un mejor conocimiento de la realidad electoral; y, en cada caso, se explica por qué resultan relevantes de cara al desafío que supone emprender estudios empíricos sobre el diseño de las instituciones electorales.

2. Las instituciones electorales como fenómenos político-democráticos

Al observar las instituciones electorales, no solo se las percibe como parte de una realidad jurídica o administrativa sino también como una manifestación política. Se trata de un fenómeno institucional político-democrático latinoamericano que tiene como antecedente el aislamiento orgánico y funcional de las administraciones y tribunales electorales del ámbito de los clásicos poderes estatales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Recién desde inicios de 1990 y en adelante, la teorización del aspecto político-democrático comenzó a desarrollarse en el marco de estudios interdisciplinarios, insertos en investigaciones jurídicas y administrativas. Y solo a partir de la primera década del presente siglo aparecen análisis politológicos sobre las instituciones electorales. Fue el español

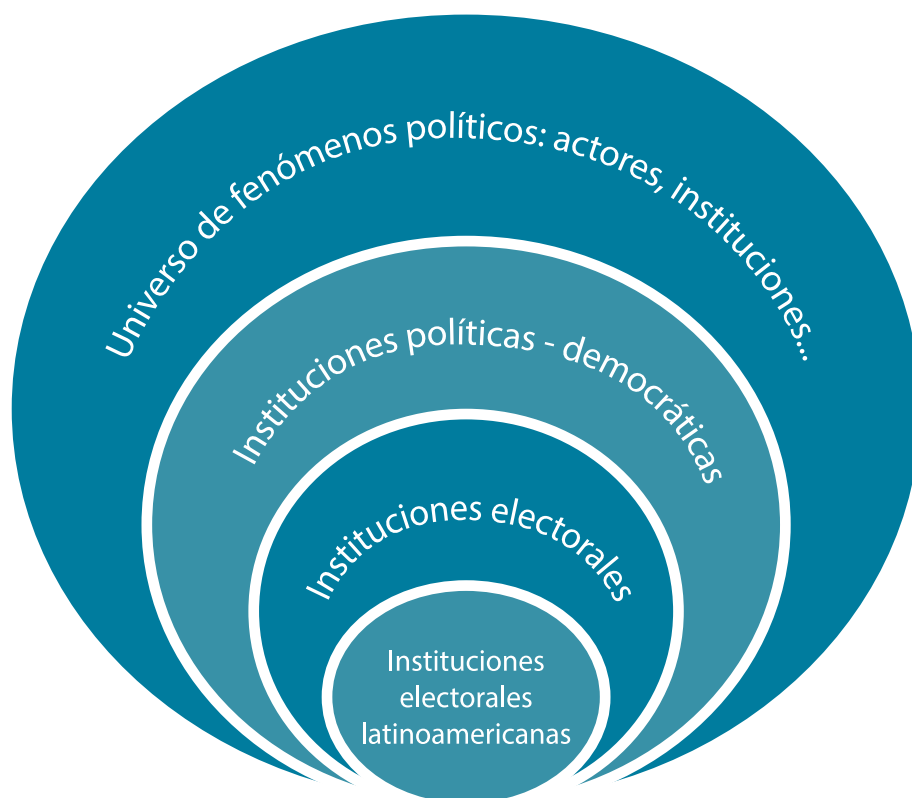
López Pintor (2000) quien permitió afianzar la perspectiva de estudio político de las instituciones electorales al proponer una clasificación “política” de las administraciones electorales del mundo y al ordenarlas según la vinculación del Ejecutivo en la organización de los procesos electorales.

Fabrice Lehoucq es otro referente importante en la evolución de la teorización del aspecto político-democrático de los organismos electorales, pues abiertamente expresó que: “la creación de las Comisiones Electorales tuvo profundas implicancias para la democratización latinoamericana” (Lehoucq, 2003, p.131),

pero que este innovador hecho político pasa desapercibido: “porque algunas de las más importantes teorías de democratización evitan discutir cuestiones institucionales” (Lehoucq, 2003, p.131).

Junto a ellos, en los últimos años, es posible identificar a numerosos autores, sobre todo costarricenses, que han incluido a las instituciones electorales (tribunales electorales) dentro de líneas de investigación política, puesto que en ellas observan una realidad no solo jurídica y administrativa sino institucional, que forma parte del proceso de democratización (Brenes 2018 y 2011, Sobrado 2019, entre otros).

Imagen 1. Las instituciones electorales como fenómenos políticos



Fuente: Elaboración propia.

3. Relación entre las instituciones electorales y la democracia. Un ineludible punto de partida

Siendo las instituciones electorales fenómenos políticos democráticos, su análisis exige asumir como punto de partida una concepción de democracia clara, ya que ella incidirá incluso en la significación o sentido de los propios organismos electorales en general y de la justicia electoral en particular.

En el panorama de los diversos estudios sobre el tema, encontramos que, con frecuencia, subyace una idea de democracia procedimental, es decir, como método de selección de los representantes que se encargarán de la toma de decisiones colectivas. Bajo esta perspectiva teórica, que suele aparecer implícita, se aprecia que el estudio de las elecciones (sobre todo bajo la lógica jurídica y administrativa) mediatiza la relación entre instituciones electorales y democracia, justamente por la idea de democracia (procedimental). De acuerdo

con Lehoucq (2003) esto ocurre porque se trata de planteamientos teóricos de la democracia que evitan discutir cuestiones institucionales o se enfocan en los aspectos de la competencia electoral, que no incluyen mejoras estatales. Este habitual entendimiento que da por hecho la vinculación de las instituciones electorales con la democracia, puede obedecer a la observación parcial o insuficiente de la realidad empírica de las entidades electorales que tienden a ser abordadas únicamente como fenómenos jurídicos y/o administrativos. Desde esta óptica, son vistas como instituciones instrumentales a las elecciones.

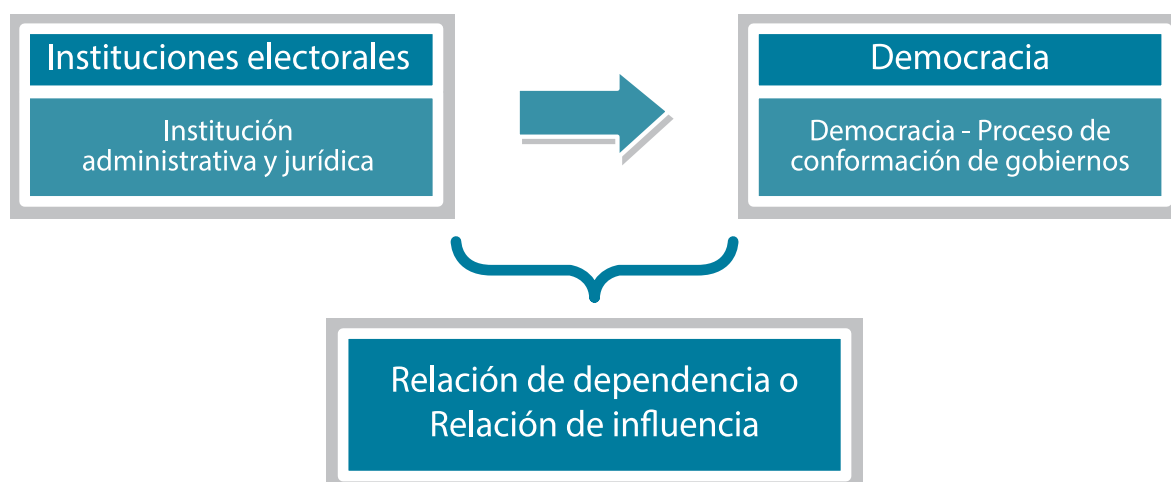
Lo anterior ha derivado en el entendimiento de una relación extrínseca entre organismos electorales y democracia, es decir, en un vínculo mediatizado por las elecciones. Dicha concepción no permite comprender que estamos ante una realidad institucional que tiene nexos intrínsecos con los principales aspectos o características de la democracia y que, en sí misma, es parte de su manifestación.

Imagen 2. Instituciones electorales y democracia. Relación conceptual típica bajo la idea de democracia procedimental



Fuente: Elaboración propia.

Imagen 3. Relación extrínseca entre instituciones electorales y democracia procedimental



Fuente: Elaboración propia.

Una relación alternativa a la mencionada apareció en un estudio enfocado en comprender la realidad institucional electoral bajo teorías de democracia participativa. En efecto, desde la experiencia mexicana se ha postulado que:

Los procesos de ciudadanía y de autonomía e independencia de los órganos electorales (mexicanos), además de sus efectos democratizadores, son en sí mismos mecanismos de la democracia porque establecieron nuevas vías de participación ciudadana e incorporaron nuevos actores a las negociaciones y a las decisiones políticas (Lomelí, 2006, p.1).

Con este antecedente, surge la pregunta ¿Qué otras teorías de democracia permiten el análisis de las instituciones electorales como fenómenos políticos-democráticos?

4. La renovación teórica de la democracia latinoamericana y su impacto en el estudio de las instituciones electorales

La literatura política latinoamericana desarrolló un valioso esfuerzo de teorización democrática que han llevado a considerar que América Latina es un caso atípico de democracia, que no se explica bajo la concepción procedimental:

- Se basa en una visión más acabada de los procesos políticos latinoamericanos (desigualdad económica, política y social; pobreza y pobreza extrema; violencia; mercados crecientes e insertados en la economía mundial y elecciones permanentes).
- Se fundamenta en elementos normativos que se inspiran en la realidad latinoamericana.

- En los estudios empíricos de la democracia latinoamericana: los indicadores utilizados confirman la posibilidad práctica de una teoría amplia de democracia que incorpora la realidad institucional.

Algunos autores destacados en el proceso de renovación teórica de la democracia latinoamericana son: O'Donnell (2008 y 2010); Collier y Levitsky (2000); Nun (2002); Woldenberg (2005); Dagnino, Olvera y Panfichi (2006); Mariani (2008); Munck (2010); PNUD (2004, 2007 y 2010), etc.

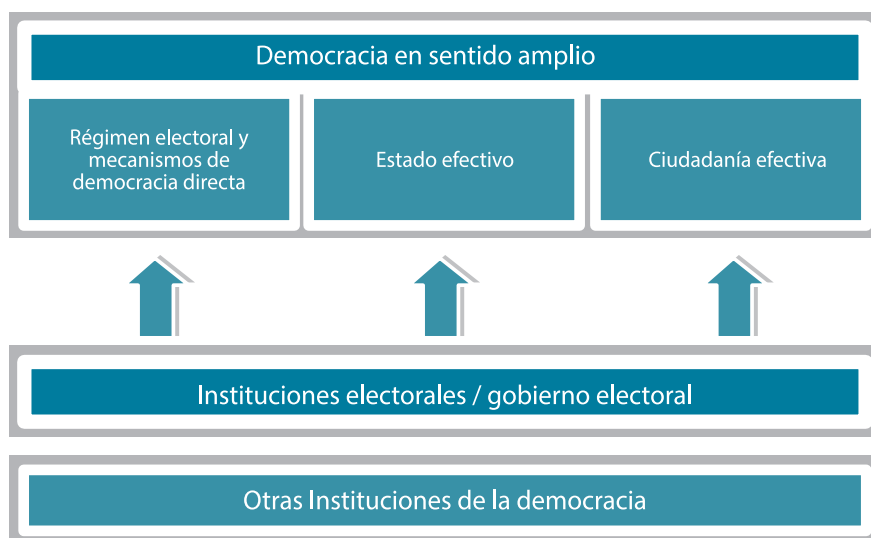
Se trata de construcciones teóricas de democracia, útiles y relevantes, porque incorporan en la idea de democracia aspectos que en las teorías procedimentales se dan por supuesto: la ciudadanía política plena y efectiva; y, un Estado capaz de garantizar, respaldar y ampliar los derechos esenciales que conlleva dicha ciudadanía.

A partir de esta visión de democracia, no se presupone la existencia de un

Estado garante de los derechos políticos y de los que condicionan su vigencia y efectividad (derechos civiles y sociales). Bajo esta perspectiva, el Estado no es un componente extrínseco de la democracia, no se reduce a una realidad constitucional y legal que materializa las reglas de juego que deben cumplir los actores públicos, tampoco alude únicamente a la estatalidad judicial garante del cumplimiento de las normas de la competencia electoral. Desde la amplia teoría de democracia, el Estado es un sistema legal, pero además una organización del poder estatal orientada a la realización y expansión efectiva de la ciudadanía, y a la generación de óptimas condiciones para el ejercicio efectivo de los derechos políticos.

Bajo este enfoque, la ciudadanía y el Estado son elementos constitutivos e intrínsecos de la democracia. Siendo las instituciones electorales un ámbito concreto de la realidad estatal, que participan de este carácter constitutivo e intrínseco de democracia.

Imagen 4. Relación intrínseca entre instituciones electorales y democracia procedimental



Fuente: Elaboración propia.

Las siguientes características respaldan la idea de las instituciones electorales como instituciones democráticas, en el sentido intrínseco mencionado: i) constituyen entidades vinculadas a ideales de convivencia democrática, ii) conforman entidades estructurales que pertenecen a la red de organizaciones constitucionales y son ineludibles para los fines democráticos, iii) representan una fuerza política en sí misma con capacidad de influenciar en el comportamiento de los actores políticos estatales y no estatales, iv) si la política tiene que ver con la regulación de los conflictos sociales, es posible precisar qué conflictos sociales atañen a las instituciones electorales (Gobierno electoral, inclusión política y protección de libertades políticas y sus condiciones esenciales); y, v) es posible identificar la capacidad de decisión e influencia de las instituciones electorales en los procesos de regulación colectiva del ámbito electoral y de la participación política en general.

Con base en lo anterior, definimos el concepto institución electoral como institución de la democracia, es decir, un conjunto de reglas y prácticas de naturaleza estructural, funcional y sistémica que están implicadas, definidas, condicionadas e integradas por los criterios y principios que definen el juego democrático; configuran un ámbito concreto del poder estatal, que articula y garantiza el ejercicio de los derechos políticos e interviene de manera decisiva en el proceso de habilitación y expansión de la ciudadanía política.

El entendimiento de las instituciones electorales que mencionamos, sin

duda responde a una nueva mirada de la realidad democrática y dista del que prevaleció en los regímenes representativos latinoamericanos del siglo XIX y XX (de mínima competencia partidaria y participación ciudadana), que implicaron la centralidad de las elecciones como forma de acceso al poder (desde el inicio de la vida republicana), pero sin apoyarse en la existencia de la autoridad electoral entendida como una entidad de poder diferenciada del de los partidos en el gobierno. Los propios partidos competidores (que eran a la vez los partidos a cargo del Poder Legislativo y Ejecutivo) ejercían la máxima autoridad sobre las elecciones (se autorregulaban). Las nefastas consecuencias de tal diseño institucional, sobre todo en el caso peruano, permiten afirmar que asistimos a un proceso histórico de democratización de las instituciones electorales (incluida la justicia electoral) materializado en su aislamiento del ámbito de los partidos para pasar a instituciones estatales autónomas.

5. Dimensiones de las instituciones electorales. Variables

La literatura sobre la materia (Grande, 2015), ha propuesto diversas variables para las tres dimensiones en que, típicamente, se manifiestan las instituciones electorales (estructural, funcional y sistémica); se trata de aquellas que expresan su carácter político-democrático y cuya medición podría revelar cuán democrática es una institución electoral. La propuesta conlleva el desafío de superar el hábito de pensar a las instituciones electorales como democráticas por el solo hecho de

avocarse a las elecciones, para sustentar en adelante su carácter democrático en la verificación y medición de variables referidas a su propia naturaleza y diseño. En este contexto, destacan las siguientes:

a) Atributos o características estructurales: arreglos institucionales que definen la dimensión estructural de las instituciones electorales.

- Estructura (autónoma): expresa su configuración (constitucional) dentro del poder del Estado.
- Independencia orgánica: manifiesta la capacidad de resistir el dominio político contrario a los fines del Poder Electoral.
- Integración: indica la forma de acceso a los altos cargos electorales.
- Rendición de cuentas: socializa los mecanismos de rendición de cuentas de la autoridad electoral.

b) Atributos o características funcionales: arreglos institucionales que definen la dimensión funcional de las instituciones electorales.

- Amplitud de poderes: señala el nivel de agregación de poderes (cuasilegislativo, administrativo, jurisdiccional, otros).
- Concentración o separación de funciones: se refiere a la concentración de poderes electorales.
- Poder o función cuasilegislativa y reglamentaria: evidencia la capacidad de los organismos electorales para participar en la generación del ordenamiento legal electoral.

- Poder o función de gestión y/o administración: denota la capacidad de ejecución del gobierno electoral.

- Poder o función jurisdiccional: expresa la configuración de la justicia electoral.

- Poder de articulación efectiva de los derechos políticos (civiles y sociales): indica las articulaciones que permiten el ejercicio efectivo de la ciudadanía política.

c) Atributos o características sistémicas: arreglos institucionales que definen la dimensión sistémica de las instituciones electorales, es decir, sus interacciones con otros ámbitos de poder estatal o no estatal.

- Interacciones orientadas al rediseño: señalan la capacidad de las instituciones electorales para participar en las negociaciones vinculadas a su propio diseño y rediseño.

- Interacciones en escenarios de competencia electoral: expresan la capacidad de relacionarse con todos los actores de la competencia electoral.

- Interacciones orientadas a articular derechos políticos, civiles y sociales: indican la capacidad de interacción en el marco de políticas públicas para expandir derechos.

- Interacciones del proceso de judicialización de la política: demuestran la capacidad de sostener el control judicial de las actuaciones políticas electorales.

Con base en las variables señaladas, es posible cuantificar su existencia mediante un análisis longitudinal y transversal, a fin de sopesar las transformaciones de las instituciones electorales y/o el estado de configuración actual, según los resultados de su medición. Asimismo, permiten desarrollar estudios empíricos bajo el enfoque neoinstitucional de la Ciencia Política (neoinstitucionalismo normativo histórico y sociológico, entre otros, según el objetivo del estudio).

6. Reflexión final

Consideramos que la presente propuesta teórica y metodológica viabiliza la posibilidad de efectuar estudios empíricos sobre el diseño de las instituciones electorales en general y

de la justicia electoral en particular. Su aplicabilidad permitirá superar el hábito de pensar a las instituciones electorales como democráticas por el solo hecho de avocarse a las elecciones, para sustentar en adelante su carácter democrático en la verificación y medición de variables referidas a su propia naturaleza y diseño. Adicionalmente, el resultado de esta vía de conocimiento de las instituciones electorales conllevará elementos explicativos valiosos de aspectos esenciales de la democracia representativa, su influencia en el comportamiento político de los actores individuales y colectivos de la democracia; y, la identificación de importantes regularidades en las conductas políticas generadas a partir de la institucionalidad de los organismos electorales.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS:

Ackerman, J. (2007). *Organismos autónomos y democracia*. El Caso México. Siglo XXI editores.

Aguilar, R. (2002). *Las elecciones de hace un siglo: La Junta Electoral Nacional de 1896-1912*. Centro de Investigación Electoral de la Oficina Nacional de Procesos electorales, serie Documentos de Trabajo.

Barrera, M. y Ruiz, L. (2013). La cadena causal de la confianza en los organismos electorales de América Latina: Sus determinantes y su impacto sobre la calidad de la democracia. *Revista de Ciencia Política*, Vol.33, Nro.3, pp. 649-673.

Barrientos del Monte, F. (2011). *Gestión electoral comparada y confianza en las elecciones en América Latina*. Instituto Nacional de Administración Pública de México.

Barrientos del Monte, F. (2010). Confianza en las Elecciones y el Rol de los Organismos Electorales en América Latina. *Derecho Electoral. Revista del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica [en línea]*, Nro. 10, segundo semestre 2010. <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>

Brenes, L. (2018). El principio democrático en la jurisprudencia Constitucional-electoral costarricense. Universidad de Costa Rica. *Revista de Ciencias Jurídicas* Nro. 147, pp. 165-184.

Brenes, L. (2011). *El Rol Político del Juez Electoral*. El Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Un análisis comparado. [Tesis de Doctorado]. Universidad de Salamanca.

Cárdenas, J. (2000). *La autonomía de los órganos electorales. Una reflexión comparada;*

en J. Cárdenas, A. Campos y S. Nieto (coords.) Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral. Universidad Autónoma de México.

Chávez-López, D. (2003). Un solo organismo electoral para el Perú. El anteproyecto de la Constitución Política y de la Ley de Partidos Políticos en Perú en D. García Belaunde (coord.), *La Constitución y su Defensa*. Algunos Problemas contemporáneos. Grijley.

Chávez, J. (2002). El Poder Electoral. Fusión de los Organismos Electorales establecidas en la Constitución Política del Estado. *Razones para Una Unificación. Opiniones y Análisis de Juristas*. Jurado Nacional de Elecciones.

Chiaramonti, G. (2005). *Ciudadanía y representación en el Perú (1808-1860)*. Los itinerarios de la soberanía. UNMSM, SEPS, ONPE.

Collier, D. y Levitsky, S. (1998). Democracia con adjetivos. Innovación conceptual en la investigación comparativa. En La política. *Revista de estudios sobre el estado y la sociedad*. Nro. 4, pp.137-160.

Dagnino, E.; Olvera, A. y Panfichi, A. (Coord.) (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.

Fix-Zamudio, H. (2001). Justicia constitucional y judicialización de la política. En Jesús Orozco (Coord.), *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Goodin, R. y Klingemann, H. (2001). *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Ediciones Istmo, Tomo I.

Goodin, R. (Comp.). (2003). *Teoría del Diseño Institucional*. Gedisa.

Grande, A. (2015). Instituciones Electorales y democracia. Estudio del caso peruano. [Tesis de Doctorado]. Universidad Complutense de Madrid.

IDEA Internacional. (2013). *Justicia Electoral: El Manual de IDEA Internacional*.

Picado, S. y Zovatto, D. (comps.). (2007). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. IIDH-U. TEIFE-FCE.

Lehoucq, F. (2003). ¿Can the parties police themselves? Electoral governance and democratization. *Apuntes Electorales*. Nueva época, Año III, Nro. 12, abril-junio, 2003, pp. 104-127.

López, R. (2000). *Electoral Managment Bodies and Institution of Governance*. Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas.

Losada, R. y Casa, A. (2008). *Enfoques para el Análisis Político*. Pontificia Universidad Javeriana.

Mariano, R. (2008). Democracia, Estado y Construcción del Sujeto (Ciudadanía. En PNUD (ed.) *Democracia, Estado y Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. Programa de Naciones Unidas Sede Lima.

Munck, G. L. (2010). Los orígenes y la durabilidad de la democracia en América Latina: Avances y retos de una agenda de investigación. *Revista de Ciencia Política*, volumen 30, Nro.3. pp. 573-597.

Nolhen, D. (2013). Ciencia política y justicia electoral. Conferencia pronunciada en el Seminario Internacional “*Democracia en un mundo global. Gobernanza en América Latina y Europa*”, Universidad Autónoma de Baja California. UNAM.

Nun, J. (2002). *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Siglo XXI de España editores.

O'Donnell, G. (2010). *Democracia, Agencia y Estado*. Prometeo.

O'Donnell, G. (2008). Hacia un Estado de y para la Democracia. En PNUD (ed.) *Democracia, Estado y Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. Programa de Naciones Unidas Sede Lima.

O'Donnell, G. (2001). La irrenunciabilidad del Estado de Derecho. *Instituciones y Desarrollo*.

Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Nro. 8 y 9, pp. 43-82.

O'Donnell, G. (2001b). Régimen y Estado en la Teoría Política. *Temas y Debates*, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Año 5, Nro. 4 y 5, pp. 7-17.

Pastor, G. (2011). *Calidad de la democracia y administración electoral*. Congreso de los Diputados.

Sobrado, L. (2019). La autonomía de la función electoral desafiada por la jurisdicción

constitucional: concreción en Costa Rica de una problemática latinoamericana del siglo XXI. Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. *Revista Derecho Electoral* Nro. 27, pp.27-46.

Woldenberg, J. (2005). "Los retos de la democracia" en *La Democracia en Latinoamérica. Quorum Revista del pensamiento iberoamericano*, Universidad Alcalá de Henares Nro. 13, pp. 63-71.

Zovatto, D. (2012). *Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina durante la Tercera Ola Democrática (1978-2009)*. [Tesis de Doctorado]. Universidad Complutense de Madrid.

Los contenidos que se difunden en la Revista Especializada “Justicia Electoral y Democracia” son de exclusiva responsabilidad de sus autores, y de ninguna manera constituyen el punto de vista del Comité Editorial, de quienes elaboran la presente publicación, ni tampoco del Tribunal Contencioso Electoral.

TCE 2022







TRIBUNAL CONTENCIOSO
ELECTORAL DEL ECUADOR



www.tce.gob.ec



@TCE_Ecuador



Tribunal Contencioso Electoral