

CONTENIDOS

PERSPECTIVA HISTÓRICA DE LA INSTITUCIONALIDAD ELECTORAL

LA REGULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE LA PROMOCIÓN
ELECTORAL: PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS DEL CASO ECUATORIANO



ECUADOR: LA INCIDENCIA DE *TIKTOK* Y *FAKE NEWS* EN LOS PROCESOS
ELECTORALES COMPRENDIDOS ENTRE EL PERÍODO 2021 – 2023

LA VIOLENCIA SIMBÓLICA E INDIRECTA EN LA MUJER EN LA
PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN EL ECUADOR



JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SALVADOREÑA COMO
FUENTE DEL DERECHO ELECTORAL



EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA
ELECTORAL EN MÉXICO



LA DESAFECCIÓN DEMOCRÁTICA Y LA DEVALUACIÓN DE LOS
PARTIDOS POLÍTICOS COMO MONEDA POLÍTICA: EL CRECIENTE VALOR
DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES COMO TRANSMISORES DE MENSAJES
Y TEMAS POLÍTICOS EN EL INCIERTO MUNDO DEL POST ELECTORALISMO
FORMAL



LA DEMOCRACIA COMO PILAR FUNDAMENTAL
DEL ESTADO DE DERECHO



REPÚBLICA DEL ECUADOR
TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL

REVISTA ESPECIALIZADA



JUSTICIA
ELECTORAL Y
DEMOCRACIA

Número 7
Año 6

Justicia que garantiza democracia

REVISTA JUSTICIA ELECTORAL Y DEMOCRACIA
REPÚBLICA DEL ECUADOR
TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL

COMITÉ EDITORIAL

Miembros internos

Dr. Fernando Muñoz Benítez (Tribunal Contencioso Electoral, Ecuador)
Mgs. Dayana Ávila Benavidez (Tribunal Contencioso Electoral, Ecuador)
Lic. José Luis Quinteros Quinteros (Tribunal Contencioso Electoral, Ecuador)

Miembros externos

Dr. José Alfredo Pérez Duharte / Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la
Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI (Perú)
Ab. Karla Eliana Loor Zambrano, Mgs./ Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí (Ecuador)
Dra. Ana Jessenia Arteaga Moreira, Mg. Sc. / Universidad San Gregorio de Portoviejo (Ecuador)

EDITOR GENERAL

Mgs. Dayana Ávila Benavidez
Dirección de Investigación Contencioso Electoral

GESTIÓN EDITORIAL

Lic. María Daniela Sánchez

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN:

Ing. Jorge Gallegos Vaca
FOTOGRAFÍAS: Varios / FLICKR

ISSN: 1390-8294

e- ISSN: 2960-8155

Julio 2023 (anual)

Dirección de contacto, canje y suscripciones:
Revista Justicia Electoral y Democracia
Tribunal Contencioso Electoral (TCE)

Juan León Mera N21-152 y Vicente Ramón Roca
Quito, Ecuador. Apartado Postal 170526
Correo electrónico: publicaciones@tce.gob.ec
Teléfono: PBX (593) 02 – 381 – 5000

Las opiniones vertidas en esta revista son responsabilidad de cada autor

ÍNDICE

PERSPECTIVA HISTÓRICA DE LA INSTITUCIONALIDAD ELECTORAL <i>Oswaldo Fidel Ycaza Vinueza</i>	1
LA REGULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE LA PROMOCIÓN ELECTORAL: PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS DEL CASO ECUATORIANO <i>Irma Mireya Jiménez Rosero / Carlos Alberto Jaramillo Chicaiza</i>	11
ECUADOR: LA INCIDENCIA DE TIKTOK Y FAKE NEWS EN LOS PROCESOS ELECTORALES COMPRENDIDOS ENTRE EL PERÍODO 2021 – 2023 <i>Wilson Benavides Vásquez</i>	27
LA VIOLENCIA SIMBÓLICA E INDIRECTA EN LA MUJER EN LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN EL ECUADOR <i>Alex Valle Franco / Valeria Ianotti Filice / Daniela Ramos Romero</i>	45
JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SALVADOREÑA COMO FUENTE DEL DERECHO ELECTORAL <i>Dora Esmeralda Martínez de Barahona</i>	61
EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL EN MÉXICO <i>José Roberto Ruiz Saldaña</i>	73
LA DESAFECCIÓN DEMOCRÁTICA Y LA DEVALUACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO MONEDA POLÍTICA: EL CRECIENTE VALOR DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES COMO TRANSMISORES DE MENSAJES Y TEMAS POLÍTICOS EN EL INCIERTO MUNDO DEL POST ELECTORALISMO FORMAL <i>Laura Villalba</i>	87
LA DEMOCRACIA COMO PILAR FUNDAMENTAL DEL ESTADO DE DERECHO <i>Angélica María Grande Montalvo</i>	101

GARANTIZAMOS
Democracia



PRESENTACIÓN



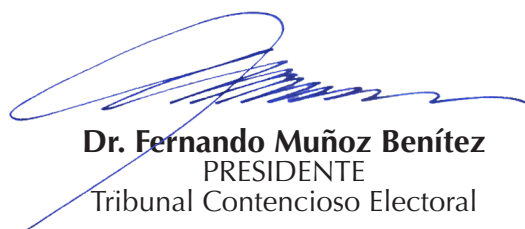
En mi calidad de presidente del Tribunal Contencioso Electoral (TCE) y del Comité Editorial de esta publicación, me complace presentar el séptimo número de la Revista Especializada “Justicia Electoral y Democracia”. Esta edición reúne interesantes artículos científicos y ensayos, relacionados con la justicia electoral y la democracia en América Latina, desde una diversidad de perspectivas y conocimientos, pues contamos con la contribución de distinguidos autores de países como: Ecuador, El Salvador, México, Paraguay y Perú.

Los diferentes modelos de justicia electoral en nuestro continente, permiten que la región se convierta en un fértil espacio de estudio acerca de múltiples temáticas y decisiones en torno a controversias derivadas de procesos electorales y el ejercicio de los derechos políticos. De esta forma, la relevancia de la revista en el ámbito electoral no solo consiste en su carácter académico y analítico, sino también en su contribución a la institucionalidad y solidez de las estructuras democráticas.

En este número se aborda como eje temático central: La democracia como pilar fundamental del Estado de derecho, entre otros subtemas relacionados con: la justicia electoral, como garantía para el efectivo ejercicio de los derechos de participación política; la democracia representativa y los sistemas electorales; la jurisprudencia como fuente del Derecho Electoral; la participación política y la violencia política de género; el rol de los medios de comunicación en los procesos electorales; la institucionalidad electoral frente a la desafección democrática; y, la perspectiva histórica de la institucionalidad electoral.

Esperamos que a través de esta publicación, los estudiantes, juristas y la ciudadanía en general reconozcan la importancia del desarrollo de los sistemas electorales para la protección y la garantía de los principios y valores democráticos.

Con cada edición, como TCE avanzamos en nuestra misión de fomentar el análisis, la discusión y la investigación sobre asuntos electorales en las democracias contemporáneas y afianzamos nuestro compromiso por alcanzar una verdadera justicia electoral abierta en Ecuador.



Dr. Fernando Muñoz Benítez
PRESIDENTE
Tribunal Contencioso Electoral

ARTÍCULOS

La originalidad de los artículos publicados es obligación de sus autores. Se exime de responsabilidad a la Revista Justicia Electoral y Democracia y al Tribunal Contencioso Electoral por cualquier implicación legal que pudiese surgir.



**TRIBUNAL CONTENCIOSO
ELECTORAL DEL ECUADOR**



**Oswaldo Fidel Ycaza
Vinueza**

Doctor en Jurisprudencia y Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador por la Universidad Central del Ecuador; Máster en Derecho Público (Mención en Derecho Administrativo) por la Universidad Complutense; Máster Internacional de Derecho Procesal Civil y Derecho de Familia por el Real Centro Universitario Escorial - María Cristina; y, Docente de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Central del Ecuador. Actualmente, es Coordinador Nacional Técnico de Participación Política del Consejo Nacional Electoral del Ecuador. Correo electrónico: fidelycaza@cne.gob.ec

- Fecha de recepción: 30/11/2022
- Fecha de revisión: 04/05/2023
- Fecha de aceptación: 23/06/2023
- Fecha de publicación: 28/07/2023

PERSPECTIVA HISTÓRICA DE LA INSTITUCIONALIDAD ELECTORAL

RESUMEN:

Las instituciones de la Función Electoral en Ecuador surgen como resultado de la instauración de la administración electoral en el Estado ecuatoriano, a partir de la necesidad de organizar, dirigir, vigilar y garantizar de manera transparente los procesos electorales; así como, conocer y resolver recursos electorales, y asuntos litigiosos de las organizaciones políticas propiciando su autonomía frente a las demás funciones: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Transparencia y Control Social.

En el presente ensayo, se analizará, a manera de contexto, la perspectiva histórica de la institucionalidad electoral, su evolución y las necesidades que originaron la implementación electoral del Estado ecuatoriano; al igual que, la de instituciones independientes y especializadas.

De acuerdo con el artículo 217 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), la Función Electoral, en su dualidad administrativa y judicial, la conforma: el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE).

El CNE y el TCE tienen la obligatoriedad de garantizar el ejercicio de los derechos de participación, así como los referentes a los de organización política de la ciudadanía; todo esto, bajo los principios de: autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad y probidad.

PALABRAS CLAVE:

Función Electoral, organizaciones políticas, Estado, Constitución, elecciones.

ABSTRACT:

The institutions of the electoral branch in Ecuador arise as a result of the establishment of the electoral administration in the ecuadorian State. They emerge from the need to organize, direct, monitor and guarantee the electoral processes in a transparent manner; as well as to know and resolve electoral appeals, and litigious matters of political organizations, promoting their autonomy from other branches: Executive, Legislative, Judicial and Transparency and Social Control.

In this essay, will be analyzed, as a context, the historical perspective of the electoral institutionality, its evolution and needs that originated the electoral establishment of the ecuadorian State and the establishment of independent and specialized institutions.

As determined by article 217 of the Constitution of the Republic of Ecuador (2008), the Electoral Function is made up of its administrative and judicial duality: the National Electoral Council (CNE) and the Electoral Contentious Tribunal (TCE).

The CNE and the TCE have the obligation to guarantee the exercise of the rights of participation, as well as those referring to the political organization of the citizenry. All this under the principles of: autonomy, independence, publicity, transparency, equity, interculturality, parity of gender, speed and probity.

KEYWORDS:

Electoral Function, political organizations, State, Constitution, elections.



Introducción

Las instituciones de la Función Electoral en Ecuador nacen para fortalecer la democracia, buscando garantizar de manera transparente el ejercicio de los derechos de participación de las y los ciudadanos. Por tanto, es imperante abordar su historia y los cambios de la Función Electoral a lo largo del tiempo.

Si bien el desarrollo del Derecho Electoral en nuestro país se inicia con la época republicana. El nuevo Estado soberano e independiente del Ecuador dictó su primera Ley de Elecciones, el 28 de septiembre de 1830 (Tribunal Supremo Electoral, 1990, p. 141); sin embargo, el modelo institucional de la Función Electoral ecuatoriana comienza propiamente con la Constitución de 1869, cuando se le otorga al Congreso el escrutinio de los resultados arrojados en las urnas de votación.

La mencionada Función, otorgada al Congreso por mandato constitucional, restaba a la estructura institucional electoral, la independencia y especialidad en estos asuntos; así como la centralización y manipulación de los resultados, lo mismo ocurrió con las Constituciones Políticas de los años 1878, 1884 y 1897, donde se ratificaba esta competencia de la Función Legislativa.

Con las Constituciones Políticas de 1906 y 1929 se cambió la función del Congreso Nacional de “realizar” por “verificar”, el escrutinio y se instaura una la Ley de Elecciones por primera vez.

A lo largo de los siguientes años, algunas instituciones fueron conformadas con relación a los procesos electorales, como: las Asambleas Electorales, Asambleas Parroquiales, Juntas Electoras, Juntas de Recepción del Voto, Comisiones de Escrutinios, entre otros. No obstante, dichos organismos carecían de una independencia institucional, lo que sesgaba los resultados.

Es hasta 1945, que se constituye el Tribunal Superior Electoral (TSE), cuya función se alejaba de ser independiente, pues como lo señalaba la Constitución Política del Ecuador, de 6 de marzo de 1945, en su artículo 21, estaba integrado por:

(...) un Ministro de la Corte Superior de Justicia, designado por ésta; un miembro del Tribunal de Garantías Constitucionales, elegido por este organismo; dos ciudadanos, elegidos por el Congreso, y tres representantes de las tendencias políticas, nombrados, en la forma fijada por la ley, uno por los partidos políticos de derecha, uno por los de centro y uno, por los de izquierda.

Sin embargo, con el golpe de Estado de 1946, la Asamblea Constitucional ratificó la autonomía del TSE, pero cambió su forma de integración, existiendo representantes del gobierno dentro de la organización. Durante este período, varios fueron los cambios en estructura y organización, marcados por la necesidad de evitar la presión política y el fraude electoral.

En 1968 se proclama la Ley de Elecciones, (Tribunal Supremo Electoral, 1990, p. 237),

que fortaleció al TSE, dándole poder como juez de última instancia en materia electoral; pero, el Congreso tenía la facultad de revisar los escrutinios, como si fuese un recurso extraordinario.

Si bien en los años 70 se eliminaron las instituciones electorales independientes, en 1978 se conforma el Tribunal Referéndum, institucionalizándose nuevamente la materia electoral como derecho; no obstante, estuvo marcada por la manipulación política militar, pues su objetivo consistía en la adopción de una nueva constitución, elaborada por la comisión integrada directamente por el gobierno.

En 1978/79 con la aprobación de la Constitución Política, se vuelve a institucionalizar el cuerpo electoral, como garante del sistema democrático.

“Ecuador es uno de los países que inauguró la tercera ola democratizadora en América del Sur en 1978/79. Después de la última dictadura militar (1972- 1979), el primer gobierno de la fase democrática asumió el poder en agosto de 1979” (Ortiz, 2020, p. 528).

La Constitución de 1998 entregó al Tribunal Supremo Electoral autonomía tanto en materia administrativa como en lo económico. Su conformación respondía a un modelo congresional, en el cual los siete partidos políticos con mayor votación designaban un representante; se integraron siete representantes de partidos políticos, lo cual derivó a que exista un conflicto de competencia que afectaba las decisiones que debían adoptar cuando estas se iban en contra de los intereses de los partidos políticos

que los representan; esto se evidenció en la crisis previa a la convocatoria a la Consulta Popular del 15 de abril de 2007, donde se presentó un conflicto de institucionalidad, producto de que los Vocales del Tribunal Supremo Electoral no fueran consecuentes con las decisiones adoptadas en el seno del Congreso Nacional de aquel entonces.

Resultado del proceso constituyente se elaboró un nuevo texto constitucional que, con el objeto de reforzar la autonomía que requieren los organismos electorales, concibió la idea de la Función Electoral, la cual debía manejarse en una dinámica de pesos y contrapesos con el resto de funciones del Estado, para lo cual se reemplaza al Tribunal Supremo Electoral y se crean dos nuevas instituciones, estableciendo la dualidad entre administración y justicia electoral, con atribuciones propias e infranqueables tanto para el Consejo Nacional Electoral como para el Tribunal Contencioso Electoral.

Desde la tercera ola de democratización, se ha buscado particularizar a la institucionalidad electoral, pero con un mismo objetivo: Garantizar los derechos de participación de los ciudadanos, a decir de Richard Ortiz (2020), existen cuatro fases del desarrollo político ecuatoriano:

1. Período entre 1979-1996: Conformado por cinco gobiernos, cuya principal característica es que las elecciones fueron competitivas.
2. Período entre 1996-2006: Estuvo marcado por una continua inestabilidad del sistema político con períodos cortos en un intento

constante por establecer un gobierno sólido que se mantenga a lo largo del tiempo.

3. Período entre 2007-2017: Esta década en la historia política ecuatoriana se caracteriza por el ascenso, dominio y caída de la Revolución Ciudadana “(...) que, bajo la promesa de refundar el país, intentó un proyecto autoritario enfrentado con las instituciones de la democracia representativa”. (Moreno, 2008, p.84)
4. Período de 2017 hasta la fecha: transición y lucha por volver a reflejar en las instituciones un Estado democrático.

Como vemos, a lo largo de la historia de las instituciones de la Función Electoral podemos analizar los cambios y necesidades de la construcción de una democracia, como relata Ricardo Fabricio Andrade (2018): “El paso desde un sistema indirecto a uno directo para elección de dignidades; y la progresiva universalización del derecho al sufragio” (p.164).

La constante lucha por dejar a un lado el fraude electoral y, por otro, la autonomía de las instituciones, como lo señala (Moreno, 2008):

Desde el punto de vista institucional, los organismos electorales también muestran un desarrollo sostenido desde la informalidad y dependencia de las diversas funciones del Estado, hasta llegar a 1998 con un esquema diferente, dependiente en cuanto a su conformación, pero revestido de una rigidez formal, a veces tan infranqueable

que impedía el acceso a la tutela efectiva de derechos, en materia electoral. (p.85)

O la exclusión política de la ciudadanía en general, reservando el derecho a unos cuantos, hasta la participación universal y obligatoria para los ciudadanos ecuatorianos.

La garantía de la transparencia en los procesos electorales se logra a través de los órganos públicos independientes, con capacidad jurídica y competencia privativa, en sus respectivos ámbitos.

Así, el Estado ecuatoriano marca en su Constitución que es un Estado constitucional de derechos y justicia, donde los ciudadanos tienen una intervención directa en el ejercicio del poder y en la definición de políticas públicas por parte del gobierno. Tal como se precisa en el artículo “El Proceso de las Elecciones Seccionales 2023 y las Reformas al Código de La Democracia” de autoría de Arturo Cabrera: “(...) bajo los principios de diversidad, pluralismo ideológico y de igualdad de oportunidades para el ejercicio de la democracia directa, para los procesos electorales y para la designación de autoridades (...)” (Boletín Reflexiones de Justicia Electoral Nro. 5, 2021, p.1).

En febrero de 2020 se hicieron reformas a la legislación que, en materia de la Función Electoral, resaltan los cambios en la realización de los procesos electorales, marcados por garantizar en las instituciones un Estado democrático.

Veamos a continuación las características y funciones que desempeñan para poder dimensionar el impacto que se tiene para

la ciudadanía ecuatoriana y la construcción de un Estado sólido, democrático y representativo, como lo dispone nuestra Constitución.

Características de las instituciones de la Función Electoral

Como se mencionó, la Función Electoral se constituye como parte del Estado, con la finalidad de garantizar el ejercicio de los derechos de elegir y ser elegidos, conformar partidos, movimientos políticos, ser parte de sus directivas; así como, de transparentar los procesos electorales.

En este sentido, desde esta Función del Estado se garantiza el ejercicio de los derechos políticos a los ciudadanos ecuatorianos, a través del sufragio, tal como lo determina la Constitución de la República del Ecuador

(2008), en el capítulo sexto, artículo 217: “La Función Electoral garantizará el ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través del sufragio, así como los referentes a la organización política de la ciudadanía”.

Dicha Función se conforma por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral, y en el mismo artículo se establece: “Ambos órganos tendrán sede en Quito, jurisdicción nacional, autonomías administrativa, financiera y organizativa, y personalidad jurídica propia. Se regirán por principios de autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad y probidad”.

Ahora bien, la Constitución actual, que reconoce a la Función Electoral, se conforma por dos órganos, uno administrativo y otro jurisdiccional, divididos de la



Foto: www.freepik.es

siguiente manera: El Consejo Nacional Electoral (CNE) encargado de los aspectos técnicos, administrativos, operativos, de procedimiento y contravencionales; y, el Tribunal Contencioso Electoral (TCE) encargado de conocer y resolver los recursos electorales, y los asuntos litigiosos de las organizaciones políticas; así como, de sancionar el incumplimiento de las normas sobre el financiamiento, propaganda, gasto electoral y, en general, las vulneraciones a normas electorales.

Dentro de las competencias del CNE se encuentra todo lo relacionado con los procesos electorales en el ámbito administrativo, su organización, vigilancia, cómputo, proclamación de resultados y posesionamiento a los ganadores de las contiendas electorales, con el fin de garantizar la participación de los ciudadanos ecuatorianos; además, del control de la propaganda y gasto electoral. También, la administración del financiamiento estatal y la asignación del Fondo Partidario Permanente para las organizaciones políticas. Otra de sus facultades es elaborar el registro electoral acorde con el Registro Civil, tal como lo dispone el artículo 25, numeral 15, del Código de la Democracia.

El CNE se encuentra conformado por cinco consejeros, elegidos por concurso de méritos y oposición para un período de seis años, con renovación parcial cada tres años. Dicho concurso se encuentra organizado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Por su parte, el Tribunal Contencioso Electoral es una institución de justicia especializada

que se encuentra integrada por cinco jueces principales y cinco suplentes, cuya función principal es administrar justicia con la misma jerarquía que los jueces de la Corte Nacional de Justicia; por lo tanto, sus fallos pueden constituirse en jurisprudencia.

La misión central del Tribunal es administrar justicia electoral, bajo los principios de: autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad, probidad, certeza, eficacia, eficiencia y calidad.

Con lo anterior, podemos observar que con la Constitución de 2008 no solo nacieron instituciones de la Función Electoral, sino un sistema cuya misión va mucho más allá de realizar procesos electorales; se trata de garantizar y fortalecer el ejercicio de la democracia en el Estado ecuatoriano.

A continuación, expondré algunos beneficios que se han conseguido a partir de la conformación de la Función Electoral en el 2008.

Importancia, beneficios para la ciudadanía, nacimiento del Poder Electoral 2008

El sistema electoral de la Constitución del 2008 plantea un modelo de la Función Electoral conformado por instituciones independientes, pero con el mismo nivel jerárquico: el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE); lo que, por un lado, hace que tengan autonomía respecto a las demás funciones del Estado, y por otro, que se garantice su independencia institucional.

Partiendo del concepto establecido por Montesquieu, referente a que todo hombre que tiene poder tiende a abusar de él (*C'est une experience éternelle, que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser: Il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites*), remarcamos que la separación de poderes constituye una garantía para la libertad; la Constitución de Montecristi del 2008 establece cambios que significaron una transformación en la visión de los poderes estatales tradicionales; pues en la actual Norma Supra, el poder estatal se concibe como uno solo y distribuye funciones estatales entre órganos independientes.

Según establece el artículo 1 de la Constitución de la República (2008), el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. Está integrado por cinco funciones: Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral; y; de Transparencia y Control Social.

En este contexto, la actual Ley Suprema trae consigo una nueva estructura y conformación de la autoridad electoral; cambiando sustancialmente la manera de participar de los ciudadanos y sus derechos políticos.

Así, Ricardo Fabricio Andrade (2018), dice que:

Nace de una visión del legislador de crear una corresponsabilidad entre los ciudadanos y las autoridades, en esta necesaria situación híbrida de no

solo tener la potestad de elegir, sino también de poder concursar para formar parte de las funciones del Estado; con el objetivo principal de visualizar a la ciudadanía como un actor muchas veces desvalorizado. (p.165)

Las competencias y atribuciones del Consejo Nacional Electoral (CNE) buscan fomentar, dirigir, vigilar, controlar y garantizar la ejecución de los derechos de participación, como son: elegir y ser elegidos, participar en asuntos de interés público, presentar proyectos de iniciativa popular, normativa, ser consultados, fiscalizar actos del poder público, revocar el mandato de autoridades, desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades; y, conformar partidos y movimientos políticos, así como afiliarse y desafilarse libremente de ellos (Constitución de la República del Ecuador, artículo 61, p. 18).

Por otro lado, se constituye el Tribunal Contencioso Electoral (TCE), como una institución autónoma, encargada de administrar justicia en materia electoral que, a diferencia del CNE, tiene facultad sancionadora, respecto al incumplimiento de normas sobre financiamiento, propaganda, gasto electoral, no discriminación o violencia política de género, inclusión de jóvenes y demás vulneraciones de las normas electorales.

Todo cambio conlleva situaciones positivas y negativas, como parte de la evolución y construcción de un sistema; es así que:

(...) la normativa electoral se ha adecuado a la Carta Constitucional, aún existen imprecisiones al momento

de determinar las competencias de cada institución; a manera de ejemplo, la ambigüedad existente al momento de resolver las infracciones electorales en las cuentas de campaña electoral. Por consiguiente, el poder legislativo es la autoridad encargada de velar por el cumplimiento del principio constitucional de seguridad jurídica, garantizando que estos silogismos se vean solucionados desde la base legal existente. (Ortiz, 2021 p.162)

Conclusiones

Los cambios a lo largo de la historia corresponden a las necesidades de cada momento. Así, el nacimiento del sistema electoral y sus instituciones, a partir de la instauración de una Función Electoral, corresponden a la construcción de una

democracia cada vez más sólida, que garantice la participación ciudadana y se plasme en su representación dentro del gobierno.

Sin embargo, este es el marco de referencia, desde el cual se refleja un pensamiento, una necesidad, una expectativa, una ideología; pero, en el accionar cotidiano, es donde se va a reflejar el modelo que pretende ser y su misión, destacando que no existen modelos buenos ni malos, sino que su importancia radica en cómo son utilizados y el efecto que tienen en la sociedad.

La institucionalización de la Función Electoral es el reflejo de un continuo esfuerzo por implementar constitucionalmente la democracia. En estos momentos, el reto se sentra en garantizar que realmente se lleve a cabo, y en construir con coherencia y claridad en hechos una democracia directa, representativa y comunitaria.

Bibliografía

Andrade, R. F. (2018). El sistema electoral ecuatoriano en un Estado garantista. *Derecho Electoral*, (núm. 26). <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6523760.pdf>

Cabrera, A. (2021). El Proceso de las Elecciones Seccionales 2023 y las Reformas al Código de la Democracia. *Boletín Reflexiones de Justicia Electoral*. (núm. 5). <https://www.tce.gob.ec/wp-content/uploads/2022/04/Boletin-V-WEB.pdf>

Cisneros Palacios, F. (2013). Devotos a esaños: un análisis de los efectos del sistema electoral ecuatoriano. *Democracias*, Vol.1(núm.1), pp. 3–35. <https://doi.org/10.54887/27376192.1>

Constitución de la República del Ecuador [Const]. 20 de octubre de 2008 (Ecuador). Registro Oficial, (449).

Constitución de 1869 [Const]. 11 de agosto de 1869 (Ecuador).

Constitución Política de la República del Ecuador [Const]. 31 de marzo de 1878 (Ecuador).

Constitución de 1884 [Const]. 13 de febrero de 1884 (Ecuador).

Constitución de 1897 [Const]. 14 de enero de 1897 (Ecuador).

Constitución Política de la República del Ecuador [Const]. 23 de diciembre de 1906 (Ecuador).

Constitución de 1929 [Const]. 26 de marzo de 1929 (Ecuador).

Constitución Política del Ecuador [Const]. 06 de marzo de 1945 (Ecuador).

Constitución Política [Const]. 27 de marzo de 1979 (Ecuador).

Constitución Política de la República del Ecuador [Const]. 30 de abril de 1999 (Ecuador).

Garzón Sherdek, K. A. y Cahuasquí, Cevallos, S. M. (2021). Sistema electoral ecuatoriano, ¿concentrador o proporcional?: una aproximación crítica a las reformas del 2019-2020. *Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos*, Vol.1 (núm. 12), pp. 17–36. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n12.2021.208

Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril de 2009.

Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 134, 3 de febrero de 2020.

Moreno Yanes, J. (2008). Organización y funciones del Estado: La función electoral. *La Tendencia*, pp. 83–86. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/4844/1/RFLACSO-LT08-15-Moreno.pdf>

Ortiz, R. (2020). *Ingeniería electoral en Ecuador 1978-2020: de la transición a la democracia a la reinstitucionalización del sistema Político*. https://institutodemocracia.gob.ec/wp-content/uploads/2020/05/richard_ortiz.pdf. https://institutodemocracia.gob.ec/wp-content/uploads/2020/05/richard_ortiz.pdf

Ortiz, R. (2021). Las reglas de juego de la Revolución Ciudadana: el regreso del método D'Hondt al sistema electoral ecuatoriano. *Revista Derecho del Estado*, (núm.51), pp.137–166. <https://doi.org/10.18601/01229893.n51.05>

Rowland, M. (2013). Perspectivas del sistema electoral ecuatoriano. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, (núm.4), p. 4. <https://doi.org/10.17141/iconos.4.1998.590>

Tribunal Supremo Electoral. (1990). *Legislación Electoral Ecuatoriana*. Quito: Corporación Editora Nacional.

LA REGULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE LA PROMOCIÓN ELECTORAL: PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS DEL CASO ECUATORIANO

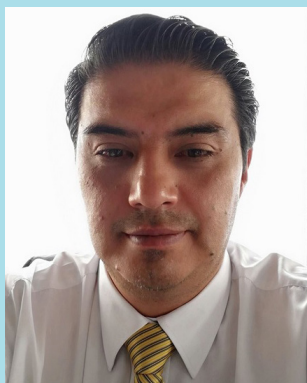
Irma Mireya Jiménez Rosero



Doctora en Jurisprudencia y Abogada de los Tribunales de la República por la Universidad Central del Ecuador. Se ha desempeñado como Asesora Legislativa en el Congreso Nacional, Jefe Departamental Nacional del Consejo de la Judicatura, Coordinadora Electoral en la Dirección Jurídica y de Fiscalización y Control del Gasto Electoral; y, Directora Nacional de Promoción Electoral del Consejo Nacional Electoral. Delegada del Consejo Nacional Electoral, en las Elecciones de Autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia. Actualmente, desempeña sus funciones como Coordinadora Electoral de la Secretaría General y Presidencia del Consejo Nacional Electoral.

Correo electrónico: mireyajimenezr@hotmail.com

Carlos Alberto Jaramillo Chicaiza



Abogado por la Universidad Metropolitana de Quito. Maestrante en Política Comparada de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Ecuador. Socio fundador del Bufete Legal JuridYCa. Se ha desempeñado como asesor jurídico en: el Concejo Metropolitano de Quito, Banco Central del Ecuador, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ministerio de Recursos Naturales No Renovables y Ministerio de Cultura. Subsecretario de Gobiernos Autónomos Descentralizados de la Secretaría Nacional de Gestión de la Política y Director Nacional Jurídico de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas. Actualmente, asesora al Concejo Metropolitano de Quito.

Correo electrónico: juridyca@hotmail.com

- Fecha de recepción: 30/11/2022
- Fecha de revisión: 31/03/2023
- Fecha de aceptación: 23/06/2023
- Fecha de publicación: 28/07/2023



RESUMEN:

La adecuada regulación del financiamiento de los partidos políticos permite a los actores electorales el ejercicio de los derechos políticos bajo el principio de igualdad de oportunidades, el desarrollo de los fines legítimos de la representación y la garantía de transparencia en la obtención, asignación y gasto de recursos. Establecer mecanismos de control coadyuvan a la participación política, restringen la intromisión de intereses económicos vinculados con actividades ilícitas y fortalecen al sistema electoral, y la democracia. El presente trabajo parte de una perspectiva cualitativa y describe la situación en materia de la regulación del financiamiento de la promoción electoral en el Ecuador, la obtención y utilización de recursos; así como la normativa construida por los órganos electorales que consolida la institucionalidad y el sistema de partidos.

PALABRAS CLAVE:

Promoción electoral, campañas, medios de comunicación, procesos electorales, financiamiento de partidos.

ABSTRACT:

The adequate regulation of the financing of political parties allows electoral actors to exercise political rights under the principle of equal opportunities, the development of the legitimate purposes of representation and the guarantee of transparency in obtaining, assigning and spending resources. Establishing control mechanisms contribute to political participation, restrict the interference of economic interests linked to illegal activities and strengthen the electoral system and democracy. The present work is based on a qualitative perspective and describes the situation regarding the regulation of the financing of electoral promotion in Ecuador, the obtaining and use of resources and the regulations created by the electoral bodies that strengthen the institutional framework and the party system.

KEYWORDS:

Electoral promotion, campaigns, media, electoral processes, party financing.



Introducción

El presente artículo parte de recursos metodológicos, esencialmente, cualitativos que buscan profundizar desde una perspectiva de la revisión de la literatura y el estado de la discusión sobre el financiamiento y la promoción electoral. Este análisis encuentra su articulación metodológica en un análisis descriptivo de la situación ecuatoriana, con la utilización de recursos estadísticos y el análisis exegético de la norma para comprender el desarrollo de la institución electoral, tanto desde la mirada del diseño institucional como de su ejecución con los distintos actores políticos.

Finalmente, el texto planteará espacios de discusión que buscan promover el debate, generar opiniones y aportes que canalicen una profundización en la estructuración de un sistema electoral más sólido y participativo.

1. El financiamiento electoral y la promoción de candidaturas: Una mirada a los avances y estado de la discusión

El régimen democrático tiene como componentes fundamentales: el sistema político, los ciudadanos, los representantes y los partidos políticos (Duverger, 1996; Casas y González, 2010). Estos elementos interactúan de múltiples formas y han sido objeto de estudio desde las diferentes áreas del conocimiento. Sin embargo, el papel de los partidos políticos, considerados como la institucionalización de la diversidad y pluralismo político de una sociedad, aparece como el vínculo esencial entre la ciudadanía y el Estado, que en ocasiones ostentan el

monopolio de la representación (Carrillo, et.al, 2003), articulan la participación política y la formación de valores democráticos.

Esta importancia de los partidos políticos para la democracia, necesita de la configuración de un aparato estatal que regule su creación, facultades, derechos, funcionamiento; y, recursos para cumplir sus fines y extinción. Objetivos que garanticen las condiciones adecuadas para la competencia electoral y la construcción de un sistema plural de partidos (González Roura, et al, 1997; Aparicio y Pérez, 2007).

Por tanto, la complejidad de los procesos de elección y la determinación del riesgo que la corrupción y el origen de recursos suponen para la calidad de la democracia sitúan al financiamiento en el centro de la discusión pública y de la participación ciudadana. El dinero en las contiendas electorales puede provocar distorsiones en el proceso de democracia representativa alterando el principio “un ciudadano, un voto” (De la Calle, 2004; Casas y Zovatto, 2011), por razones de distribución desigual y restringido acceso de los ciudadanos a los mensajes y propuestas de los candidatos; es decir, a una posibilidad diferenciada para participar en las elecciones o ejercer influencia sobre ellos, debido a la prevalencia del poder económico, clientelar o plutocrático (De la Calle, 2004), las maquinarias electorales sobre las preferencias ciudadanas, y la articulación de intercambios entre los donantes o inversores y las autoridades electas en el momento de implementar políticas o de tomar decisiones que puedan resultar conflictivas para los primeros (Casas y Zovatto, 2011).

Los peligros de no contar con un sistema adecuado de regulación generan problemas que sobrepasan al sistema de partidos y ponen en peligro la propia estabilidad democrática. Los estudios han delimitado cinco modalidades de riesgo en la experiencia de América Latina (Casas y Zovatto, 2011).

El primero, considerado como financiamiento privado espurio, se encuentra relacionado con la posibilidad de que los recursos donados a los partidos provengan de actividades ilícitas, especialmente narcotráfico y corrupción transnacional. La problemática no solo se presenta por el origen malversado de los fondos, sino por la infiltración de los carteles y bandas delictivas en los espacios de toma de decisiones en los partidos; así como el chantaje a las autoridades electas.

En segundo lugar, aparece el dinero que se utiliza para la compra de influencias y para solucionar conflictos de intereses, sin que los recursos, necesariamente, sean de origen ilegal; las contribuciones pueden comprometer las decisiones sobre las candidaturas y generar espacios de influencia en las políticas públicas que la autoridad deba tomar en ejercicio del mandato.

Otro factor de riesgo, constituye la existencia de inequidades electorales, producto de una desigual recaudación de contribuciones a los partidos. Esto crea barreras para los ciudadanos, que deben tener acceso a información de las candidaturas, planes y propuestas electorales. Asimismo, se promueve un espacio de ejercicio democrático, donde

prevalece el capital de inversión a la campaña sobre los propios contenidos e información para que la ciudadanía tome una decisión (Sánchez, 2009).

Dentro de este mismo factor, es fundamental considerar la relación que presenta el partido que se encuentra en ejercicio del mandato y la utilización de los recursos estatales para la promoción de candidaturas afines, mediante el uso de: medios y bienes institucionales, concesión de dineros o créditos adicionales a un determinado territorio, imposición a funcionarios para realizar proselitismo en intervenciones, uso de espacios comunicacionales estatales para promoción u otros mecanismos que afectan el principio de igualdad. Este factor tiene mayor riesgo cuando se trata de reelección de autoridades, ya que se tiende a aprovechar todo el aparataje de gobierno en beneficio del candidato/autoridad.

Otra situación de riesgo estructural, se da cuando la democracia no canaliza un sistema de partidos estable, dado su fragmentación y poca solidez, sumada a una inadecuada regulación del financiamiento que puede causar la profundización del problema. Las reglas del financiamiento inapropiadas incentivan comportamientos erráticos de los actores partidistas, inciden en la creación de movimientos políticos en los que prevalece el interés de lucrarse de financiamiento; así como, la designación de candidaturas derivadas de cuestiones económicas, incluida la venta de puestos en las listas, considerando la ubicación y el territorio; y, convirtiéndose en maquinarias electorales sin contenido e ideología o representatividad real de la sociedad.

Finalmente, la regulación deficiente propende a crear pérdida de credibilidad de las instituciones que regulan y controlan los procesos electorales. Cuando la norma no responde a las realidades políticas y dinámicas del país, los intentos resultan infructuosos y la ciudadanía considera que no existe voluntad de control y que se trata de un sistema pernicioso.

Por tanto, el financiamiento en el deber ser, está destinado a aspectos propios de la organización y funcionamiento del partido (remuneraciones, gastos administrativos, mobiliario, locales, movilización, etc.), la realización de eventos electorales y el pago de campañas de difusión y publicidad de candidaturas (Zovatto, 2007). Las etapas del financiamiento que se deben regular son: la obtención de los recursos, la administración en el partido y el gasto (Miranda y Rizo, 2011).

Las fuentes de recursos pueden clasificarse en una taxonomía que incluye: aportes exclusivamente públicos, contribuciones restringidas a los privados y un sistema de financiamiento mixto (De la Calle, 2004; Miranda y Rizo, 2011).

Evidentemente, la expresión “financiamiento público” está relacionada con la adjudicación y empleo de fondos propios del Estado. El financiamiento privado será aquel ligado a aportes de personas naturales o jurídicas que no son parte del aparato estatal y puede tratarse de ingresos provenientes de la militancia, recursos derivados de simpatizantes, autofinanciamiento y rendimientos de recursos financieros (Fernández-Llebrez, 1997; Miranda y Rizo, 2011).

Los sistemas mixtos permiten que los partidos políticos obtengan ingresos de

los particulares y se añaden los recursos entregados bajo cumplimiento normativo por parte de las entidades gubernamentales competentes.

El financiamiento puede hacerse de manera directa, transfiriendo dinero a la contabilidad del partido político o, de manera indirecta, mediante la concesión de ventajas, prerrogativas, especies, servicios y subvenciones (De la Calle, 2004).

Otro asunto que se discute en la literatura, es el alcance de la regulación, respecto a: lo que dispone la norma con relación a la asignación de recursos, límites al gasto electoral, condiciones a los aportes de privados que incluyen el tema de las donaciones, temporalidad del uso de recursos; así como, los bienes y servicios que se controlan.

De lo anterior, se deriva que el sistema regulatorio norme que los partidos tengan un techo de asignación o aportes, libertad amplia de recaudación y utilización, o un principio de asignación igualitario. En lo que concierne al financiamiento público, se identificaron dos formas de asignación de recursos: directa, para cubrir gastos electorales o permanentes; e, indirecta, en especie, medidas fiscales especiales y subvención a organizaciones realizadas con los partidos (Fernández-Llebrez, 1997).

En función de los objetivos de esta investigación nos referiremos a aquellos gastos derivados de las campañas electorales, que corresponden a asignación pública y financiación en especie para la promoción de candidaturas. La determinación de espacios o montos específicos para propaganda electoral en medios de comunicación que,

en términos prácticos, genera alivio a los gastos partidistas que no deben incurrir en gasto electoral específico de publicidad y pueden diversificar sus recursos a otros ámbitos.

2. El caso ecuatoriano: Una regulación en proceso de construcción y fortalecimiento

Ecuador es un caso particular en la región cuando se abordan las regulaciones sobre financiamiento de los partidos políticos. Es uno de los primeros países en América Latina en adoptar normas relacionadas con los recursos partidistas y, adicionalmente, es de los Estados que presenta múltiples reformas electorales (Pachano, 2011).

La Constitución de 1978 demostró la intención de instituir partidos dotados de estabilidad; así como de fortalecer el sistema, otorgándoles exclusividad en la representación política. La norma garantizaba la protección del Estado en su organización y funcionamiento, como lo determina la Ley de Partidos Políticos del año 2000 y vigente hasta el año 2009¹, que prevé la articulación con disposiciones sobre el financiamiento.

La descripción que esta Ley realiza sobre el patrimonio aborda la posibilidad de: contribuciones de afiliados, subsidios estatales, rentas e inversiones y donaciones de simpatizantes, conforme lo señala el artículo 57; regulación que implica la existencia de un sistema mixto de financiamiento.

La norma imponía prohibiciones sobre aportes que provengan de personas que tienen contratos con el Estado o extranjeras,

¹ Ley de Partidos Políticos - LPP (Registro Oficial 196, 1 noviembre de 2000)

conforme lo señala el artículo 58; además, de la creación de dos cuentas diferenciadas, una relacionada con los aportes de los privados y otra para el “Fondo Partidario Permanente” (que dividía el 60% en partes iguales para los partidos y el 40% con base en resultados electorales pluripersonales), que se entregaba en proporción a resultados.

Asimismo, se presentaban disposiciones sobre control y fiscalización de los organismos electorales (Tribunal Supremo Electoral), relacionados con el manejo contable y la responsabilidad de los tesoreros de cada partido; sin embargo, no se establecían límites para financiamiento privado, ni se determinaban modalidades y procedimientos a seguirse para la captación, uso y destino de los recursos (Pachano, 2011).

Por lo anterior, se debió expedir, como norma específica, la Ley Orgánica de Control de Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral del año 2000² que regulaba: límite del gasto electoral, procedimientos para conocer origen y destino de recursos, normar presentación de cuentas, reglamentar los procedimientos del ente de control gubernamental; y, regular, vigilar y garantizar la promoción, y publicidad electoral a través de los medios de comunicación colectiva.

Este último factor, que es objeto de nuestro análisis, debía partir de los montos de límite electoral, sustentado en el criterio de valor por cada elector en la circunscripción electoral y porcentajes de acuerdo con el tipo de autoridad, montos mínimos y máximos. Adicionalmente, estableció que, la promoción electoral solo se autorizará por

² Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral- LOCGEYPE (Registro Oficial S. 41, 22 de marzo de 2000).

un período específico, previo al cierre de campaña y a la obligatoriedad de los medios de comunicación para informar sobre las contrataciones de publicidad (montos, frecuencias, duración, etc.). Finalmente, una reforma legal introdujo espacios de franjas publicitarias gratuitas que se añaden a los espacios contratados.

Con la puesta en vigencia de la Constitución de la República del Ecuador en el año 2008, su artículo 115, determina que el Estado, a través de los medios de comunicación, garantiza de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas.

En concordancia con la norma constitucional citada, el artículo 202 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 578, de 27 de abril de 2009, última reforma con fecha 4 de enero de 2023, establece que, durante la campaña electoral, a través del presupuesto del Consejo Nacional Electoral (CNE) se garantiza de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas. Este financiamiento comprenderá, exclusivamente, la campaña propagandística en: prensa, radio, televisión, medios digitales y vallas publicitarias, durante el período de campaña electoral establecido por el CNE, el mismo que no podrá exceder de 45 días.

Esta asignación del Estado a las candidaturas, definido como Fondo de Promoción Electoral, según el Reglamento de Promoción

Electoral, aprobado por el CNE, mediante Resolución Nro. PLE-CNE-6-16-9-2020, de 16 de septiembre de 2020 y publicado en la Edición Especial del Registro Oficial Nro. 1029, de 17 de septiembre de 2020, en el artículo 5 determina:

Fondo de promoción electoral.- Es el monto exclusivo de financiamiento estatal con el que contarán los sujetos políticos para la contratación de la publicidad electoral en prensa escrita, radio, televisión, vallas publicitarias y medios digitales, de acuerdo con lo que determina la Ley.

El objetivo de este monto es garantizar igualdad y equidad de condiciones de los sujetos políticos en la contienda electoral, evitando que influya directamente el poder adquisitivo de un determinado candidato u organización política sobre aquellos, cuyos factores económicos no son favorables.

Para el efecto, el organismo electoral ha diseñado el Sistema de Promoción Electoral, que permite a los medios de comunicación social y empresas de vallas publicitarias, interactuar con los sujetos políticos, por medio de los responsables del manejo económico, para la generación de órdenes de publicidad y pauta, que constituyen el instrumento a través del cual se contrata la difusión, publicación o exposición de la publicidad electoral, por lo que bajo ninguna circunstancia la asignación o recepción del Fondo de Promoción Electoral se realiza en efectivo o numerario, efectuando el pago en forma directa a los proveedores de promoción electoral, previa la verificación del cumplimiento de la orden de publicidad y pauta.

A partir del proceso electoral de 2013, hasta el último proceso electoral desarrollado en el país, el CNE ha aprobado los siguientes montos para la promoción electoral de

las candidaturas, atendiendo la normativa vigente para cada proceso, sobre la facultad reglamentaria que la Ley Electoral le otorga, así:

Tabla 1. Asignaciones de Promoción Electoral

Proceso electoral	Documento	Fondo de Promoción Electoral asignado (USD)
Elecciones Generales 2013	Resolución PLE-CNE-3-27-12-2012	23.743.027,80
Elecciones Seccionales 2014	Resolución PLE-CNE-4-27-12-2013	19.516.976,50 más IVA
Elecciones Generales 2017 primera vuelta	Resolución PLE-CNE-4-19-12-2016	24.058.639,88 más IVA
Elecciones Generales 2017 segunda vuelta	Resolución PLE-CNE-2-6-3-2017	1.753.324,28 incluido IVA
Elecciones Seccionales 2019	Resolución PLE-CNE-13-14-3-2019	36.313.880,77 más IVA
Elecciones Generales 2021 primera vuelta	Resoluciones PLE-CNE-9-29-12-2020; y, PLE-CNE-1-10-2-2021	16.009.121,14 más IVA
Elecciones Generales 2021 segunda vuelta	Resolución PLE-CNE-2-11-3-2021	1.124.389,12 más IVA

Elaboración propia: Fuente Consejo Nacional Electoral.

En la tabla descrita, constan los valores que el Pleno del CNE, mediante resoluciones, aprobó por concepto de gasto de Promoción Electoral, asignado para todas las candidaturas calificadas para participar en cada uno de los procesos electorales.

Con las reformas introducidas a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, aprobadas por

la Asamblea Nacional, el 22 de enero de 2020, publicadas en el Registro Oficial Suplemento No. 134, del 3 de febrero de 2020, el legislador incorpora límites en los porcentajes de asignación a la promoción electoral, de acuerdo con el artículo 202:

(...) El presupuesto asignado para la promoción electoral no podrá superar el quince por ciento (15%) del máximo de gasto electoral establecido para la correspondiente dignidad, con excepción

del presupuesto para la promoción electoral de los binomios presidenciales que no excederá el doce por ciento (12%) del máximo de gasto electoral calculado para la primera vuelta y el cuarenta por ciento (40%) del máximo de gasto electoral calculado para la segunda vuelta; y, del presupuesto para la promoción electoral de los asambleístas del exterior, el cual no superará el cuarenta y cinco por ciento (45%) del máximo de gasto electoral calculado para esa dignidad. Para el caso de alianzas, éstas recibirán un veinte por ciento (20%) adicional al monto asignado para promoción electoral, por cada organización política participante de la alianza. Este incentivo corresponderá solo cuando las mencionadas alianzas sean entre organizaciones políticas del mismo nivel territorial/electoral, de acuerdo a cada tipo de candidatura. En este sentido, a fin de incentivar las alianzas políticas, en el cómputo del porcentaje de votación obtenido por una alianza, se asignará el mismo porcentaje a todas las organizaciones participantes

en la alianza. Para distribución del fondo partidario se actuará según la división de porcentajes acordados en el documento que inscriba la alianza.

Sobre este límite, el Pleno del CNE, para las Elecciones Generales de 2021, frente a la crisis económica que atravesaba el país, por la pandemia del COVID-19, a través de Resolución Nro. PLE-CNE-2-27-8-2020, de 27 de agosto de 2020, redujo el porcentaje para asignar el Fondo de Promoción Electoral y resolvió:

Aprobar el 47,9 % de los porcentajes máximos establecidos en el artículo 202 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, para la determinación y asignación del Fondo de Promoción Electoral para las Elecciones Generales 2021.

En este contexto, se detallan los porcentajes que se aplicaron para la determinación y asignación del Fondo de Promoción Electoral, correspondiente a cada dignidad en las Elecciones Generales 2021:

Tabla 2. Porcentajes de asignación de Fondo de Promoción Electoral / Elecciones Generales 2021

Dignidad	Porcentaje Máximo Art. 202 CD	Porcentaje Aplicado PLE-CNE-2-27-8-2020
Binomio Presidenta o Presidente y Vicepresidenta o Vicepresidente	12 %	5,748 %
Representantes ante el Parlamento Andino	15 %	7,185 %
Asambleístas Nacionales	15 %	7,185 %
Asambleístas Provinciales	15 %	7,185 %
Asambleístas del Exterior	45 %	21,555 %

Elaboración propia: Fuente Consejo Nacional Electoral.

Como se hizo notar, el artículo 202 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, establece porcentajes máximos para la aplicación del presupuesto asignado para la promoción electoral, el mismo que no podrá superar el quince por ciento del límite de gasto electoral establecido para la correspondiente dignidad calificada, el doce para binomios presidenciales; y, el cuarenta y cinco por ciento, para la promoción electoral de los asambleístas del exterior. Para las Elecciones Generales del año 2021, este porcentaje se redujo a 7,185 %, para las candidaturas de parlamentarios andinos, asambleístas nacionales y provinciales; 5,748% para binomios presidenciales; y, 21.555% para asambleístas del exterior.

En el caso de las Elecciones Seccionales 2023, el Pleno del Consejo Nacional Electoral, a través de Resolución Nro. PLE-CNE-2-2-3-2022-ORD-12, de 2 de marzo de 2022, aprobó los porcentajes para el cálculo de la determinación y asignación del Fondo de Promoción Electoral, proyectándolo para las dignidades de: Prefectas o Prefectos; Viceprefectas o Viceprefectos provinciales; Alcaldesas o Alcaldes distritales y municipales; Concejalas y Concejales distritales y municipales; y, Vocales de las Juntas Parroquiales Rurales, por un valor de USD 12.992.248,24 (Doce Millones Novecientos Noventa y Dos Mil Doscientos Cuarenta y Ocho Dólares de Los Estados Unidos de América con 24/100 Centavos) más IVA.

Tabla 3. Porcentaje de límite de gasto electoral / Seccionales 2023

Dignidad	Número de electores cantón	Porcentaje del Límite de Gasto Electoral
Prefectas o Prefectos y Viceprefectas o Viceprefectos provinciales		7,5 %
Alcaldesas o Alcaldes distritales y municipales		7.5%
Concejalas y Concejales distritales y municipales	< 15.000 electores ≥ 15.000 electores	7.5% 3,75%
Vocales de las Juntas Parroquiales Rurales		7,5%

Elaboración propia: Fuente Consejo Nacional Electoral.

La Ley Electoral especifica que la promoción electoral se realizará, exclusivamente, durante la campaña electoral, temporalidad que puede entenderse como el período durante el cual las organizaciones políticas,

dan a conocer al electorado sus candidatos y propuestas programáticas, a través de la difusión de la publicidad electoral en los medios de comunicación social y empresas de vallas publicitarias.

La limitación temporal de las campañas electorales garantiza igualdad en la contienda y su tiempo de duración se relaciona con la oportunidad que tienen las organizaciones políticas para informar a los ciudadanos, quiénes son sus candidatos y cuáles son sus propuestas o planes de gobierno.

La normativa electoral delimita la participación de los medios de comunicación social en la contratación y difusión de propaganda y publicidad electoral, en otra etapa distinta a la campaña electoral y con recursos económicos distintos a los entregados por el Estado.

Con la convocatoria a elecciones se regula la intervención de los medios de comunicación social y empresas de vallas publicitarias, dado que el artículo 205 del Código de la Democracia determina que a partir de la convocatoria a elecciones se prohíbe cualquier tipo de publicidad con fines

electorales, a excepción de las dispuestas por el CNE; y, el artículo 208 de la misma Ley priva a las organizaciones políticas a contratar publicidad, directamente, en prensa escrita, radio, televisión, medios digitales y vallas publicitarias desde la convocatoria a elecciones hasta el inicio de la campaña electoral.

Es así que, los artículos 203 y 207 de dicho Código establecen que desde la convocatoria a elecciones y durante la campaña electoral, todas las instituciones públicas están prohibidas de difundir publicidad, a través de los medios de comunicación social, salvo las excepciones previstas en la ley.

Durante los dos últimos procesos electorales, la participación de los medios de comunicación social y de las empresas de vallas publicitarias, como proveedores de promoción electoral, se reportó de la siguiente manera:

Tabla 4. Proveedores electorales /2019-2021

Tipo de proveedor	Calificados Proceso Electoral Seccional 2019	Calificados Proceso Electoral General 2021
Radio	460	402
Televisión	99	77
Prensa escrita	108	59
Vallas publicitarias	35	38
Medios Digitales	--	106
TOTAL	702	682

Elaboración propia: Fuente Consejo Nacional Electoral.

De la información descrita se verifica que para el proceso electoral de Elecciones Seccionales 2019, calificaron como proveedores de promoción electoral 702 medios de comunicación social, en los que se incluyen 35 vallas publicitarias y para el proceso electoral 2021, calificaron 682 medios de comunicación social, proceso en el cual se incluyeron, dadas las reformas legales, 106 medios digitales.

En las últimas reformas a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, introducidas en el año 2020, se incorporó a los medios digitales dentro de los medios de comunicación para formar parte de la promoción electoral, atendiendo el avance tecnológico. El artículo 202 de la citada norma legal, especifica que el financiamiento a los candidatos comprenderá, de manera exclusiva, la campaña propagandística en: prensa escrita, radio, televisión, vallas publicitarias y medios digitales.

Para el proceso electoral del 2021, fueron calificados por el CNE 106 medios digitales, en los que se incluyeron los portales digitales, donde los medios de comunicación tradicionales replican contenidos, permitiendo que los candidatos y compatriotas en el exterior, en condiciones de equidad e igualdad, sean parte de la publicidad electoral financiada por el Estado, conozcan a sus candidatos y sus propuestas programáticas.

No obstante, para el proceso electoral *Elecciones Seccionales*; y, *Elección de Consejeras y Consejeros para el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*

2023, la participación de los medios digitales estuvo jurídicamente limitada, dado que mediante Decreto Ejecutivo Nro. 32, de 24 de mayo de 2021, se derogó el Reglamento General a la Ley Orgánica de Comunicación, que en su artículo 3 determinaba:

Medios en internet. - Son también medios de comunicación aquellos que operen sobre la plataforma de internet, cuya personería jurídica haya sido obtenida en Ecuador y que distribuyan contenidos informativos y de opinión, los cuales tienen los mismos derechos y obligaciones que la Ley Orgánica de Comunicación establece para los medios de comunicación social definidos en el art. 5 de dicha Ley.

Con la derogatoria del Reglamento General a la Ley Orgánica de Comunicación (24 de mayo de 2021), el Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación, no registraba medios digitales en el Registro Público de Medios, limitándose su participación, puesto que el artículo 88 de la Ley Orgánica de Comunicación establece que los medios de comunicación que no cumplan con la obligación de registro no podrán pautar publicidad de ninguna entidad del Estado.

Sobre esta base legal, el CNE, en la normativa reglamentaria dictada para la calificación de proveedores de promoción electoral, exige como uno de los requisitos, presentar el certificado actualizado de registro en el catastro de medios de comunicación emitido por el Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación certificado, que solo lo podrán obtener aquellos medios en internet registrados en dicho catastro, previo a la

derogatoria del Reglamento indicado, por así establecerlo la Disposición General Cuarta del Reglamento para el Registro Público de los Medios de Comunicación Social (Resolución Nro. CRDPIC-PLE-2022-001):

Los medios de internet que se hayan registrado en el catastro a cargo del Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación, previo a la emisión del Decreto Ejecutivo Nro. 32 de 24 de mayo de 2021, seguirán formando

parte del mismo y podrán actualizar la información y solicitar el certificado cuando así lo requieran en el sistema informático destinado para el efecto.

Para las Elecciones Generales 2021, las organizaciones políticas, a través de sus responsables del manejo económico, aceptaron 6.364 órdenes de publicidad y pauta para la difusión, publicación o exposición de la publicidad electoral en los medios de comunicación social y empresas de vallas publicitarias:

Tabla 5. Órdenes de publicidad y pauta por tipo de proveedor/ 2021

Tipo de proveedor	Órdenes de publicidad y pauta aceptadas	Porcentaje órdenes por tipo de proveedor
Radio	4.815	75,66%
Televisión	679	10,67%
Prensa	324	5,09%
Vallas publicitarias	288	4,53%
Medios digitales	258	4,05%
Total:	6.364	100%

Elaboración propia: Fuente Consejo Nacional Electoral.

Para el proceso electoral 2021, se puede verificar que los medios de comunicación social, del total de órdenes de publicidad y pauta aceptadas, evidencian que: el

75,66% correspondía a radio; el 10,67% a televisión; el 5,09% a prensa; el 4,53% a vallas publicitarias; y, el 4,05% a medios digitales.

Conclusiones

El proceso de regulación y control de la promoción electoral en el Ecuador se presenta como una herramienta para el fortalecimiento de los procesos electorales. Su evolución conceptual y normativa ha permitido adecuar las realidades del financiamiento de los partidos políticos ante los retos e innovaciones tecnológicas. Sin embargo, existen una serie de medios de promoción que aún deben incluirse y desarrollar los mecanismos instituciones de control.

Las redes sociales son el punto de discusión y debate que la legislatura ecuatoriana, los actores políticos y la ciudadanía deben priorizar hacia el futuro. Resulta trascendental garantizar los derechos de participación política en situación de igualdad y prevenir la intromisión de actores nocivos para el ejercicio de la democracia.

Existen retos por impulsar desde la academia, los organismos especializados y los partidos políticos, respecto al contenido de la promoción electoral. Es fundamental que se generen mecanismos que articulen la exposición de planes y programas de trabajo sobre la publicidad relacionada con características personalistas de los candidatos, de ofensa o con claros mensajes falsos.

El sistema de financiamiento público sobre la promoción electoral cumple con los parámetros esenciales para generar condiciones óptimas de participación de los actores políticos en los procesos electorales. Aunque aún existen retos por solventar y profundizar en el desarrollo normativo, las experiencias y la evidencia empírica ha demostrado que en el actual momento es la alternativa viable y aplicable para el Ecuador.



Bibliografía

Aparicio, J. y Pérez, J. (2007). *Financiamiento público a partidos políticos*. En: Grandes Temas para un Observatorio Electoral Ciudadano. Volumen III: Sistema Político Electoral. Instituto Electoral del Distrito Federal.

Carrillo, M., Lujambio, A., Navarro, C., y Zovatto, D. (2003). *Dinero y Contienda político electoral. Reto de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.

Casas, K. y Zovatto, D. (2011). Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina. *Revista de Derecho Electoral*. Tribunal Supremo de Elecciones.

Casas, R. y González, P. (2010). *El Financiamiento de los Partidos Políticos: Sus concepciones teóricas y el caso mexicano*. En: El Financiamiento de la Política. Los costos y regulación de los partidos políticos en México y América Latina. Universidad Nacional Autónoma de México.

Constitución de la República del Ecuador [Const]. 1978, (Ecuador).

Constitución de la República del Ecuador [Const]. 20 de octubre de 2008, (Ecuador).

Decreto Ejecutivo Nro. 32, de 24 de mayo de 2021 deroga el Reglamento General a la Ley Orgánica de Comunicación.

De la Calle, H. (2004). *Financiamiento político: público, privado y mixto*. En: De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina. Editores Steven Griner y Daniel Zovatto. Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA).

Duverger, M. (1996). *Derecho Constitucional*. Ariel.

Fernández-Llebrez, F. (1997). *La Financiación de los Partidos Políticos: Evolución y Rasgos Principales*. En: Mella Marquéz, Manuel y otros. Aavv, Curso de Partidos Políticos. Ediciones Akal, S.A.

González Roura, F., Nohlen, D. y Zovatto, D. (1997). *Análisis del sistema electoral mexicano. Informe de un grupo de expertos*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador. Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril de 2009.

Ley Orgánica del Comunicación. Registro Oficial Tercero Suplemento 22, 25 de junio de 2013.

Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral. Registro Oficial Suplemento 41, 22 de marzo de 2000.

Ley de Partidos Políticos. Registro Oficial 196, 1 de noviembre de 2000.

Miranda, A. y Rizo, S. (2011). *La Fiscalización a los partidos políticos en materia de financiamiento*. Ensayos Sufragio. corteidh.or.cr

Pachano, S. (2011). *Financiamiento de los partidos políticos en Ecuador*. En: Financiamiento de los partidos políticos en América Latina, Vol. 2. Proyecto "Análisis comparado del financiamiento de los partidos políticos en América Latina: norma y práctica.

Reglamento de Promoción Electoral, aprobado por el Consejo Nacional Electoral, mediante Resolución Nro. PLE-CNE-6-16-9-2020, Edición Especial 1029, 17 de septiembre de 2020.

Reglamento para el Registro Público de los Medios de Comunicación Social, mediante Resolución Nro. CRDPIC-PLE-2022-001, Registro Oficial Suplemento 62, 13 de mayo de 2022.

Resoluciones del Pleno del Consejo Nacional Electoral. Ecuador.

Sánchez, S. (2009). *Sistema electoral, sistema de partidos y mecanismos de democracia directa en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. En: Tendencias del Constitucionalismo en Iberoamérica. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Universidad Nacional Autónoma de México.

Zovatto, D. (2007). *El financiamiento electoral: subvenciones y gastos*. En: Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA). Fondo de Cultura Económica.



**TRIBUNAL CONTENCIOSO
ELECTORAL DEL ECUADOR**



Wilson Benavides Vásquez

Magíster en Ciencias Políticas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Licenciado en Comunicación Social por la Universidad Central del Ecuador. Fue becario de Unión Latina, de UNESCO, así como del Programa de Estudios Políticos de la FLACSO. Ha sido periodista político y de investigación en los principales diarios del país, ex asesor parlamentario del Consejo de Administración Legislativa (CAL) de la Asamblea Nacional. Analista político y coordinador de contenidos en varias instituciones del Estado. Actualmente, es asesor en el Consejo Nacional Electoral. Correo electrónico: wilsonr.benavides@gmail.com

- Fecha de recepción: 15/02/2023
- Fecha de revisión: 09/05/2023
- Fecha de aceptación: 23/06/2023
- Fecha de publicación: 28/07/2023

ECUADOR: LA INCIDENCIA DE *TIKTOK* Y *FAKE NEWS* EN LOS PROCESOS ELECTORALES COMPRENDIDOS ENTRE EL PERÍODO 2021 – 2023

RESUMEN:

En Ecuador, las elecciones 2021 y 2023, constituyen un quiebre que da lugar a una “nueva” forma de relacionar a los candidatos con los electores y viceversa. Hace tres años, debido a la pandemia, las formas tradicionales de hacer campaña como las caravanas, los mítines y las caminatas fueron reemplazados por las redes sociales, que -en 2023- se consolidaron en el espacio virtual. Este trabajo busca reivindicar el uso de *TikTok* para promocionar las candidaturas, así como evidenciar que las *fake news* no son monopolio de la virtualidad, sino de otras fuentes como los medios o, incluso, las encuestas y, por tanto, su incidencia es decisiva en el sistema de creencias, valores y prácticas, sobre el que se construye la democracia. ¿El *TikTok* y las *fake news* son una amenaza para los procesos electorales y la democracia; o, por el contrario, representan formas inéditas de ejercicio de la política que democratizan todo el sistema?, es la pregunta central que guía esta investigación.

PALABRAS CLAVE:

TikTok, *fake news*, encuestas, política, democracia.

ABSTRACT:

In Ecuador, elections 2021 and 2023, constitute a break that gives rise to a “new” way of relating candidates with voters and vice versa. Three years ago, due to the pandemic, traditional forms of campaigning such as caravans, rallies and walks were replaced by social networks, which -in 2023- were consolidated in the virtual space. This paper seeks to vindicate the use of TikTok to promote candidacies, as well as to show that fake news are not a monopoly of virtuality, but of other sources such as the media or even surveys, and therefore, their incidence is decisive in the system of beliefs, values and practices, on which democracy is built. Are TikTok and fake news a threat to electoral processes and democracy; or, on the contrary, do they represent unprecedented forms of political exercise that democratize the whole system? is the central question that guides this research.

KEYWORDS:

Tiktok, fake news, polls, politics, democracy.

1.- El contexto:

Desde el retorno a la democracia hasta la actualidad, Ecuador ha tenido tres Constituciones (1978, 1998 y 2008) y, en ese período, la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, ha sido una de las más reformadas por la Función Legislativa. Entre 1978 y 2006, se realizaron 27 reformas y codificaciones, dando un promedio de una reforma por año.

Luego de la aprobación en referéndum de la actual Constitución (2008), el Código de

la Democracia entró en vigencia el 2009 y, desde entonces, se ha reformado en cinco ocasiones: 2010, 2011, 2012, 2014 y 2020, e incluso en la actualidad, en el año 2023, ya se estaba tramitando una nueva reforma en la Asamblea Nacional, que fue disuelta por el presidente de la República, Guillermo Lasso, el 17 de mayo anterior, con base al artículo 148 de la Carta Magna.

En la última reforma (2020), que se aplicó en las Elecciones Generales 2021 y en los Comicios Seccionales 2023, se incluyó la

obligatoriedad de los debates electorales televisados para las candidaturas a la Presidencia de la República, así como para las prefecturas y alcaldías en circunscripciones con más de 100 mil electores, con el objetivo de fomentar un voto informado en la ciudadanía.

En las Elecciones Generales 2021, un total de 16 binomios participaron de estos eventos en calidad de candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, mientras que en los Comicios Seccionales de 2023 se organizaron 38 debates electorales: 17 para Prefecturas y 21 para Alcaldías.

Estos debates se incluyeron de manera obligatoria desde el retorno a la democracia, para que los electores conozcan de primera mano las propuestas de los candidatos y estas sean puestas en cuestión por los otros aspirantes. Con ello, según el Consejo Nacional Electoral, no solo se difunde información oficial y completa a la ciudadanía, sino también se combate las noticias falsas.

Para contrarrestar estas últimas, en los comicios 2021, la autoridad electoral implementó una estrategia institucional a través de la generación de mensajes oficiales en las redes sociales. Para Facebook se crearon 120 mensajes para Instagram 112 contenidos y en Twitter 49. Como resultado de estas publicaciones se registró el siguiente alcance: Facebook, 3'744.485 impresiones; 929 en Instagram; y, 8.101 en Twitter. Asimismo, en coordinación con la cooperación internacional, se elaboró el documento: *"Combatiendo la manipulación de información: Un manual para las elecciones y posterior a ellas"*.

En la práctica, sin embargo, todos estos esfuerzos resultan insuficientes en la medida en que, actualmente, candidatos y electores construyen nuevas narrativas sobre la política y la democracia que se expresan en las diferentes plataformas tecnológicas, pasando de Facebook a Twitter, y de estas, a Instagram y a *TikTok*.

Este paso de las campañas tradicionales a las virtuales plantea una serie de retos por resolver en un país como Ecuador, que tiene 18 millones de habitantes, 13 millones de electores y casi 300 organizaciones políticas legalmente reconocidas. Una nación que, pese a ser la primera de la región en retornar a la democracia, no logra consolidar -hasta hoy- este régimen político por una serie de factores que no vienen al caso mencionar en este estudio. No obstante, es necesario intentar una aproximación conceptual a las nuevas realidades que van moldeando la política y las ideas que la gente tiene sobre la democracia, en el contexto de dos procesos electorales consecutivos y *ad portas* de unas elecciones presidenciales y parlamentarias anticipadas.

Este trabajo propone analizar desde la perspectiva sociológica si pese al diseño institucional vigente, redes sociales como *TikTok* y el fenómeno de las *fake news* ¿son una amenaza para los procesos electorales; o, por el contrario, representan formas inéditas de democratización del sistema político? A manera de hipótesis, sostiene que esta red social, así como las noticias falsas son nuevas narrativas a través de las que los electores no solo conocen a los candidatos, sino que moldean un nuevo concepto de democracia.

La selección de los casos (Elecciones Generales 2021 y Comicios Locales 2023) es arbitraria, pero se sustenta en una evidencia empírica bastante obvia: es a raíz de la campaña electoral de 2021 cuando la incidencia de las redes sociales, en especial *TikTok* y las *fake news*, se posicionaron como una forma de pensar y hacer la política que se ha expandido y legitimado en el proceso electoral 2023.

Metodológicamente, este artículo no busca comparar una elección nacional con una local en términos de rendimientos electorales de las organizaciones políticas y/o candidatos, sino mirar como el *TikTok* y las *fake news* atraviesan de manera transversal ambos procesos. El texto está dividido en cuatro partes: contexto, debate conceptual, análisis de casos y conclusiones.

2.- Debate conceptual

2.1 Las redes sociales

Desde su aparecimiento a inicios del nuevo milenio, las redes sociales han evolucionado y nos han mostrado un mundo distinto al que conocimos a través de los medios de comunicación tradicionales como la radio, la prensa y la televisión. Pasamos de entender el entorno desde el discurso, el libro y la imagen, a comprenderlo hoy desde un teléfono celular que nos permite el intercambio global e ininterrumpido de audios, textos, imágenes y videos en tiempo real, generando un cúmulo de sensaciones (Durán y Nieto, 2009).

Este es el cambio radical que las redes están imprimiendo en los distintos ámbitos de la vida; sin embargo, ha carecido de un debate académico de trascendencia, como el que se planteó con el aparecimiento de la televisión a mediados del siglo XX y fue recogido magistralmente por el semiólogo, Umberto Eco, en “Apocalípticos e integrados” (1965).

Quizá por esa razón, asumimos como “normal”, la serie de transformaciones que la tecnología está moldeando en la vida cotidiana de las personas, las instituciones, los Estados y las sociedades. Según el filósofo surcoreano, Byung-Chul Han (2022), vivimos un “capitalismo de la información”, caracterizado por una nueva forma de poder global que pasa de la coerción al incentivo, “explotando la libertad, en lugar de suprimirla (...) con medios sutiles para controlar el comportamiento (...)” (p. 18).

Recogiendo el debate planteado por Habermas (2002) sobre la acción comunicativa, como alternativa a la acción racional, Chul Han plantea el concepto de *infocracia*, a la que define como la “crisis de la democracia en la era de la información” (p. 33), donde este régimen político se encuentra flanqueado más por informaciones virales que por visiones ideológicas (p. 35).

Chul-Han (2022) advierte que en esta nueva realidad, “no es la conciencia de la *vigilancia permanente*, sino de la *libertad sentida*, la que asegura el funcionamiento del poder (...) (porque) ser libre no significa actuar, sino hacer *click*, dar *like*

y postear (...)” (pp. 19-20). Recuerda que el régimen de la información, a diferencia de los relatos ideológicos de los regímenes totalitarios, se fundamenta en “la operación algorítmica que da paso al *dataísmo* que (...) es un totalitarismo sin ideología” (p. 21).

En la práctica, señala Byung-Chul Han (2022), este régimen totalitario “aísla a las personas. Incluso cuando se reúnen, no forman una masa, sino enjambres digitales que no siguen a un líder, sino a sus *influencers* (...) (haciendo que) los individuos dejen de ser el *hombre-masa* para convertirse en *perfiles de comportamiento*” (pp. 21-22).

2.2.- Infocracia y *fake news*

La Red de Periodismo Ético de la Fundación Gabo (2019) define las noticias falsas (*fake news*) como “toda información fabricada y publicada deliberadamente para engañar e inducir a terceros a creer falsedades o poner en duda hechos verificables”. Esta organización aclara que si bien son actores concretos con intención maliciosa quienes las inician, su verdadero poder se despliega cuando son compartidas por usuarios que desconocen su falsedad y se vuelven virales.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2020) explica que las noticias falsas se caracterizan por contener información escasa y lenguaje emotivo, la ausencia de fuentes confiables, y aunque no son un fenómeno nuevo, es la lógica

de las redes sociales y la posibilidad de viralización instantánea lo que las convierte en una problemática de alcance global.

Pero, las noticias falsas, se asientan en una lógica mucho más compleja. En el capitalismo o régimen neoliberal de la información, o en el totalitarismo sin ideología llamado *dataismo* como lo conceptualiza Byung Chul-Han (2022), la *comunicación afectiva* supera a la *racionalidad discursiva*, haciendo que “no sean los argumentos los que prevalezcan, sino la información con mayor potencial de excitación”.

Esto abre paso a la difusión y el posicionamiento global de las noticias falsas o *fake news* que, en la actualidad, “concitan más atención que los mismos hechos, haciendo que un solo *tuit* con una noticia falsa o un fragmento de información descontextualizado, sea más efectivo que un argumento bien fundado” (Chul-Han, 2022, p. 35).

El mencionado autor recuerda que las noticias falsas son prácticamente consustanciales a la *infocracia*, debido a que en este régimen “la información (...) carece de estabilidad temporal porque vive del atractivo de la sorpresa y (...) fragmenta la percepción, arrastrando la realidad a un torbellino de actualidad (...), reprimiendo las prácticas que demandan tiempo como el saber, la experiencia y el conocimiento” (p.33).

Byung Chul-Han (2022) recuerda que los modelos comunicacionales anteriores a

la *infocracia* como la *mediocracia* y la *telecracia*, “se basaban en el espectáculo y el entretenimiento”, mientras que el actual, lo hace en las noticias falsas y la desinformación (p.39).

“En la sociedad de los medios de comunicación de masas no existía una infraestructura para la producción masiva de noticias falsas. La televisión podía ser un reino de apariencias, pero no era una fábrica de *fakenews*” (p.38), que crece exponencialmente con la red digital que crea las condiciones para las “*distorsiones infocráticas de la democracia*”, impactando directamente en el sistema político y en las campañas electorales.

La mediocracia degradaba las campañas electorales hasta convertirlas en una guerra de escenificaciones mediáticas. El discurso era sustituido por un show para el público. La televisión, como medio principal de la mediocracia, funcionaba como escenario político. En la infocracia, por el contrario, las campañas electorales degeneran en una guerra de información (...) que se libra con todos los medios técnicos y psicológicos imaginables (...). (pp. 39-40)

2.3.- Las *fake news* como *framing*

Manuel Alcántara (2012) recuerda que pese a la creciente influencia de las redes sociales, los medios de comunicación “(...) intervienen en la contienda política y también son los escenarios donde se define lo que ocurre mediante el *framing*, o enmarque, dejando obsoleta la clásica deliberación entre políticos, para situar

el debate en el escenario enmarcado más cómodo para las partes” (p. 197).

El *framing*, dice este autor, tiene que ver con los “(...) principios organizativos compartidos socialmente que persisten a lo largo del tiempo, trabajando simbólicamente para estructurar el mundo social, dándole sentido (...) a la hora de convertir valores abstractos en opiniones concretas que sirven de sustento para la acción (...)” (p. 197).

Los enmarques ayudan a superar los problemas de ambivalencia de todo conflicto (...); simplifica las demandas informativas (...) mediante la categorización; contribuye a declarar el estatus o el valor superior de un objetivo de manera absoluta o en relación con otros; y finalmente, asigna ciertos tipos de objetivos sociales y políticos al dominio especial de una institución. (p. 197)

Nelson y Willy en Alcántara (2012) señalan que existen varios tipos de enmarques, pero “en política cuatro son los más relevantes: 1) De acción colectiva. 2) De decisión. 3) De noticias y 4) De temas; los tres últimos son los que tienen una relación más estrecha con los medios, estableciéndose el proceso activo que conlleva todo *framing* (...)” (p.197).

Alcántara (2012) recuerda que el *framing* se produce a través de procesos internos en los medios de comunicación, que tienen un impacto mayor cuando se trata de manejar el conflicto, que es el eje central de la política (pp. 198-199). “El aplauso, la condena, la crítica matizada, el silencio, la satisfacción de intereses de terceros,

se convierte en el verdadero proceso de rendición de cuentas, con consecuencias inequívocas para el futuro de los políticos” (p. 199).

Ahora bien, este proceso de construcción de encuadres que realizan los medios de comunicación tradicionales para definir los temas y los actores, los villanos y los héroes, el ambiente y los énfasis de las historias, se ve modificado con la virtualidad, la rapidez, la inmediatez y la globalidad que han alcanzado las redes sociales, donde los formatos se imponen a los contenidos, independientemente si estos son reales y/o verdaderos.

Con las redes, los medios pierden el monopolio de la construcción de los *framing*, porque estos se alimentan de una multiplicidad de textos, imágenes, audios y videos que circulan incesantemente las 24 horas los siete días de la semana y son producidos por cualquier persona que tiene un teléfono inteligente.

Los encuadres generados por la virtualidad ya no operan en el mundo de los hechos sino solo en el de los símbolos y, con ello, los hechos del mundo real pasan a licuarse en la vorágine de la *infocracia*.

2.4.- Las encuestas, ¿otra fuente de fake news?

A mediados de la década de los 90, el sociólogo español, Jesús Ibañez (1994), planeó una revolucionada teoría para perfeccionar los métodos con los que la

sociología intentaba comprender la realidad. Para este autor, era fundamental que los investigadores sociales logren superar los tradicionales métodos inductivo y deductivo para pasar a un modelo basado en la transducción, que -haciendo una mezcla de ambos- proponía superar la distinción entre sujeto y objeto de conocimiento.

En este trabajo, Ibañez, explica uno de los procesos de construcción de sentido más importantes de la sociedad contemporánea, al que denomina *nequentropía*, que consiste en que tanto los medios de comunicación como las empresas encuestadoras recogen información de la “base” de la sociedad, la procesan internamente y luego la vuelven a “inyectar” a la sociedad en forma de agenda *setting* y encuestas de popularidad e intención del voto.

Bajo estas premisas, y otras que no vienen al caso citar en este documento, se ha posicionado la idea que las encuestas direccionan la intención de los electores, especialmente del grupo de los indecisos, que -siguiendo esta lógica- tenderán a sumarse al candidato con mayores posibilidades de triunfo.

En la práctica, esta lógica legitima la idea -socialmente aceptada- de que existan “candidatos ganadores” incluso antes de que se realicen las elecciones. Esto genera un efecto doble; por un lado, desalienta las campañas de los aspirantes que no figuran entre las preferencias; y, por otro, hace que quienes van en la delantera estén totalmente convencidos de su “eminente” victoria.

Las encuestas se difunden a través de los medios de comunicación que, generalmente, posicionan a los candidatos con mayores opciones. En la actualidad, este proceso se lo realiza a través de las redes sociales de todo tipo: desde las cuentas institucionales de las mismas encuestadoras, las de los medios, las de los actores políticos, entre otras.

Eso es lo que sucedió en los Comicios Seccionales de 2023 cuando, la mayor parte de empresas encuestadoras, ya daban por hecho que la exalcaldesa de Guayaquil, Cynthia Viteri, ganaría la reelección; así como, colocaban con excelentes posibilidades de triunfo al destituido alcalde capitalino, Jorge Yunda Machado, como lo refleja la siguiente tabla:

Tabla 1
Comparativo encuestas vs conteo oficial del CNE
Elecciones Seccionales 2023

Candidatos	Partido	Dato Encuestas				Conteo CNE
ALCALDES GUAYAQUIL Y QUITO						
	Partido	C	MKT	CS	IC	
Cynthia Viteri	PSC	48%	46%	44%	N/D	30,39%
Aquiles Álvarez	RC	32%	28%	20%	N/D	39,36%
Jorge Yunda	PK	26%	29%	30%	29%	22,20%
Pabel Muñoz	RC	17%	18%	25%	27%	25,18%
PREFECTOS GUAYAS Y PICHINCHA						
Susana González	PSC	26%	40%	35%	N/D	25,63%
Marcela Aguiñaga	RC	23%	20%	19%	N/D	34,36%
Guillermo Churuchumbi	PK	20%	23%	27%	35%	25,56%
Paola Pabón	RC	32%	28%	35%	31%	27,96%

Fuente: Llorente y Cuenca LLYC 2023 y CNE-APP. LLYC proporciona un comparativo de los datos para las alcaldías de Quito y Guayaquil y las prefecturas de Guayas y Pichincha con las mediciones realizadas por cuatro encuestadoras: Comunicaliza (C), Market (Mkt), Clima Social (CS) e Informe Confidencial (IC) entre el 19 y el 28 de enero de 2023. Los datos de la Alcaldía de Guayaquil y de la Prefectura del Guayas, subrayados con negrilla, corresponden a Cedatos (C), porque las encuestadoras Comunicaliza e Informe Confidencial no realizaron mediciones para estas dignidades. N/D=No disponible. Los datos de la CNE-APP, corresponden al 100%. Elaboración propia.

De acuerdo con la tabla 1, al menos cuatro encuestadoras erraron totalmente en sus pronósticos electorales, respecto de quienes ganarían los comicios en las alcaldías de Quito y Guayaquil, donde Yunda y Viteri aparecían como favoritos, de acuerdo con esos sondeos. Sin embargo, a la luz de los resultados oficiales del CNE, esas cifras estuvieron equivocadas. ¿Qué sucedió? ¿Por qué erraron todas al mismo tiempo y con los mismos candidatos?

Este hecho evidencia cómo en el *dataísmo*, cimiento de la *infocracia* (Byung Chul-Han, 2021) incluso puede convertir a fuentes legítimas como las empresas encuestadoras en fábricas de noticias falsas o *fake news*. Y es esta realidad la que construye la política, la percepción de los procesos electorales y la democracia en su conjunto.

2.5.- La cultura moderna líquida

Paralelamente, Bauman y Donskis (2019) desarrollan el concepto de *cultura moderna líquida*, que considero puede aportar una interesante visión para construir un paraguas conceptual más integral desde el cual comprender las redes sociales y las *fake news*, no solo desde la comunicación sino desde la sociología. Esto en la medida en que la mayoría de estas reflexiones corren el riesgo de ser autorreferenciales al interpretarse, únicamente, desde la primera disciplina.

Esta cultura, dicen, “transforma a los seres humanos en unidades estadísticas (...) al servicio de fuerzas y sistemas anónimos (...)” (p. 157), que nos envuelven en “una

apretada telaraña de vigilancia electrónica (...) que tiene a los algoritmos como su principal arma (para) calarnos con precisión como blancos de sus fines, sea para obligarnos a gastar nuestro dinero (o para) sumarnos a causas que no hemos elegido”. (Bauman y Donskis, 2019, pp. 64-65).

En el plano de la comunicación, según Bauman y Donskis (2019), esta cultura moderna líquida fomenta una “*distorsión deliberada o una inversión indisimulada de los significados de las palabras* (p.67), que se ha globalizado a través de las redes sociales y se expresa en las *fake news*, a través de la “hegemonía de una *cultura del analfabetismo* sustentada en la facilidad sin precedentes con la que las mentiras, las invenciones y la amnesia pública -fomentada (incluso) de forma artificial- manipulan o simplemente borran el contenido de la conciencia histórica (...)” (p. 155).

Paradójicamente, contrario a lo que sostienen los más fervorosos defensores de las redes sociales, estas construyen una opinión pública que promueve un “*relativismo moral (...) que se fundamenta en una sensibilidad selectiva hacia los otros*” (Bauman y Donskis, 2019, p.73), provocando que las personas sean descartadas “por desinterés e indiferencia, más que por desprecio u hostilidad (...)” (pp. 82-83).

Bajo esta lógica, únicamente en los programas de televisión y en las elecciones “se precisa de una masa anónima de espectadores y votantes, necesaria para sostener la popularidad y los índices de audiencias” (pp.188-189).

2.6.- Un mundo donde todos comunican

A diferencia de estas visiones “pesimistas” de las redes sociales, otros autores consideran, en cambio, que no son tan destructivas ni perjudiciales como las conceptualizan Byung Chul-Han (2022) o Bauman y Donskis (2019).

Durán y Nieto (2018), por ejemplo, reivindican y legitiman el carácter democratizador de las redes sociales, ya que gracias a una diversidad de plataformas tecnológicas, “(...) multitudes de ciudadanos se comunican con todos los demás, quienes opinan y reproducen los mensajes alterándolos a su manera (...) aprendiendo y enseñando lo que es real, (...) cuáles son los valores que se deben defender (...)” (pp. 134 y 195).

Para estos autores, el internet y la masificación de los teléfonos inteligentes, han alterado las relaciones que mantenemos con los otros y con el mundo que nos rodea. “(...) Las pantallas reemplazaron a los rostros y se convirtieron en ventanas que nos sacan del entorno inmediato y nos proyectan a una realidad que ni siquiera tiene límites entre lo fáctico y lo virtual” (p. 134).

Los citados autores sostienen que la opinión pública global “pertenece a millones de personas que intercambian todo tipo de contenidos de manera autónoma, desconoce cualquier autoridad y debilita el poder de líderes, organizaciones y partidos políticos. Ya no depende del aval de los medios ni de ninguna institución” (Durán y Nieto, 2018, pp. 136-137).

Gracias al internet y los teléfonos inteligentes, esta nueva opinión pública incrementó la autonomía de las personas, haciendo que el mundo se identifique con la realidad virtual creada por ellas, que ahora es lo único real (Durán y Nieto 2018, p. 134).

Chul-Han (2021) denomina a este fenómeno como el “poder Smart” que es permisivo y no represivo, ya que “no funciona con mandamientos y prohibiciones, sino que nos hace dóciles, dependientes y adictos (...) No nos impone el silencio, más bien nos incita y anima continuamente a comunicar y compartir nuestras opiniones, preferencias, necesidades y deseos. Y hasta a contar nuestras vidas (...)” (p.40).

Al ser tan amistoso, dice el mencionado autor, el “poder Smart”, “hace invisible, su intención de dominio. El sujeto sometido ni siquiera es consciente de su sometimiento, pero se imagina que es libre (...)” (p. 40).

Plataformas como Facebook o Google son los nuevos señores feudales. Incansables, labramos sus tierras y producimos datos valiosos, de los que ellos sacan provecho. Nos sentimos libres, pero estamos completamente explotados, vigilados y controlados. En un sistema que explota la libertad, no se crea ninguna resistencia. La dominación se consume en el momento en que concuerda con la libertad (Chul-Han, 2021, p. 40).

El “poder Smart” nos lleva a intoxicarnos con la comunicación, arrojando como consecuencia la “infomanía”, que para Byung Chul-Han (2021), es el “fetichismo a

la información y a los datos” (p. 14), resultado de un proceso mayor donde “la Revolución Industrial -que reforzó y expandió la esfera de las cosas alejándonos de la naturaleza y de la artesanía- es reemplazada por la digitalización del mundo, que termina con el paradigma de las cosas y estas quedan supeditadas a la información” (p.15), guiado por el paradigma del acceso.

El efecto de esta lógica en la política y en las campañas electorales es fundamental, según lo recogen Durán y Nieto (2018), quienes señalan que antiguamente los ciudadanos “sentían la necesidad de que los representaran estructuras políticas, sindicales y de otros órdenes” (p.136), pero en los albores del siglo 21, la comunicación se desbordó y mezcló todo lo que parecía estable y permanente.

La posibilidad de construir símbolos dejó ser patrimonio de las élites y se puso al alcance de todos. Miles de millones de seres humanos se comunican todos los días, a toda hora, e intercambian todo tipo de información. Cada día son más los que se conectan a la red y se contactan a mayor velocidad, pueden transmitir información casi sin límites, no sienten la necesidad de que otros hablen por ellos y no quieren ser representados (Durán y Nieto, 2018, pp. 133 y 136-137).

En esta realidad, señalan, “los líderes bajaron simbólicamente de los escenarios en que arengaban (...). Se les podía ver el rostro en vivo, a corta distancia. La gente sintió que eran seres humanos que compartían con ellos sueños y a los que podía tratar con confianza. Ahora, el dirigente político,

religioso o de cualquier tipo, es una persona más en ese torbellino, pero ha perdido el monopolio de emitir mensajes” (Durán y Nieto, 2018, p. 193).

3.- Una aproximación a la realidad: análisis de casos

El informe Ecuador Estado Digital, de abril de 2022, de Mentinno Consultores, señala que en nuestro país existen 14 millones de usuarios activos de redes sociales. De ese total, 13,5 millones de Facebook; 4 millones de *TikTok*; y 3,5 millones de Twitter. Entre enero de 2020 y el mismo mes de 2021, la red social con mayor crecimiento fue *TikTok* (74%) seguida por Spotify (41%) y Twitter (40%). Facebook experimenta un crecimiento de apenas el 2%, mientras Instagram y LinkedIn crecieron, 25% y 24%, respectivamente.

El documento de Mentinno señala que Twitter creció un 20% en sus interacciones seguido de *TikTok* con un 17% que incrementó de 5,11 a 5,96% en un año. Contrario a esto, Facebook e Instagram redujeron sus interacciones en 35% y 8%, en su orden.

En mayo de 2022, la encuestadora “Estrategia” realizó una medición con 1.006 casos en cuatro ciudades de Ecuador. Llama la atención que las redes sociales hayan alcanzado un 11,7% de credibilidad de la ciudadanía, ubicándose detrás de la Iglesia (17,4%), la pareja (16,3%) y las Fuerzas Armadas (13,9%). Geográficamente, la credibilidad en las redes es mayor en Quito, con 15,6%; seguida de Guayaquil, con 12,1%; Portoviejo (11,1%); y, Cuenca (5%).

De acuerdo con estos datos, *TikTok*, actualmente, está teniendo fuerte acogida en la gente, lo que está moldeando una nueva forma de entender y hacer política tanto por los candidatos como por los electores. Esta red social apareció en la campaña electoral de 2021 a través de las candidaturas a la Presidencia de la República de Xavier Hervas (ID), Yaku Pérez (PK) y Guillermo Lasso (CREO); y, en los Comicios Locales de 2023, en las candidaturas de Cynthia Viteri (PSC) y de Jorge Yunda (PK), a las alcaldías de Guayaquil y Quito, respectivamente.

3.1- ¿Continuidad o cambio?, el dilema de las presidenciales 2021

Las Elecciones Generales de 2021 intentaron marcar un punto de inflexión en el sistema de partidos ecuatorianos en la medida en que el país se jugaba el cambio o la continuidad de un modelo político que -al menos en el papel- duró 14 años consecutivos¹.

Para esos comicios se inscribieron 16 binomios como candidatos a la Presidencia de la República, de los cuales “la mayoría incursionaron por primera ocasión en la

¹ El proyecto de la Revolución Ciudadana llegó al poder en las Elecciones Generales de 2006 con Rafael Correa, un outsider en la época, quien se impuso al empresario bananero, Álvaro Noboa, con una propuesta refundacional de convocar a una consulta popular para instalar una Asamblea Constituyente que redactó una nueva Constitución, la que a su vez fue aprobada por el pueblo en referéndum. Correa ganó las elecciones post constituyentes de 2009 y 2013 en primera vuelta. Impulsó varias consultas populares, así como una enmienda constitucional para posibilitar la reelección sin limitaciones (2015) aprobada por la Asamblea Nacional. En 2017, declinó su postulación para un tercer mandato poniendo como su carta presidencial a Lenin Moreno, su exvicepresidente y quien una vez en el poder marcó distancias convocando a una consulta popular (2018) con la que eliminó la reelección y estableció un Consejo de Participación Ciudadana de transición para elegir a las autoridades de control.

política obteniendo bajísimas votaciones y las expectativas de renovación (...) solamente se materializaron en las votaciones de Yaku Pérez y Xavier Hervas” (Pachano, 2021, p. 6).

En la primera vuelta electoral, el binomio del correísmo integrado por Andrés Arauz y Carlos Rabascall se impuso con el 32,7% de votos válidos por sobre los otros 15, seguido a 12 puntos de distancia por Guillermo Lasso, quien alcanzó el 19,7% en una reñida disputa con el candidato Pérez, quien logró el 19,4% y acusó a la autoridad electoral de haberlo perjudicado, al no permitir la apertura de urnas para un recuento “voto a voto”. Hervas se llevó el 15,7% y los otros 12 candidatos se repartieron el 12,4% restante.

En las elecciones legislativas que se realizaron a la par de la primera vuelta, la Revolución Ciudadana obtuvo 49 de 137 escaños, seguido de Pachakutik que se llevó 27 y la Izquierda Democrática que logró 18 espacios, estos últimos que auspiciaron las candidaturas de Pérez y Hervas, respectivamente.

La votación obtenida por ambos aspirantes presidenciales, hizo pensar a los analistas, que se había terminado el clivaje *correísmo-anticorreísmo* que marcó las campañas electorales de las presidenciales de 2013 y 2017, como lo recoge Pachano (2021): “Este no fue tan determinante en estos comicios en la medida en que “los electores se guiaron básicamente por las características de los candidatos, por las ofertas concretas, por las características de las campañas y por la percepción de renovación que aportaba cada uno de ellos” (p. 7).

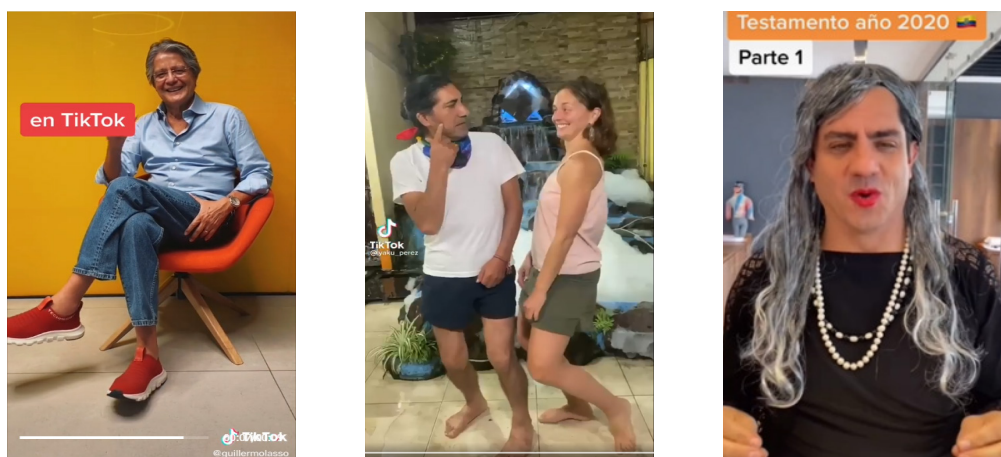
Según Pachano, los porcentajes obtenidos por Pérez y por Hervas expresaron el rechazo al antagonismo *correísmo-anticorreísmo*, pero al mismo tiempo el anhelo de renovación política, debilitando tanto a Arauz como a Lasso. Sin embargo, “es probable que la votación de Pérez y Hervas se haya visto perjudicada por la desconfianza hacia los políticos desconocidos” (pp. 8-9).

Las votaciones obtenidas por Pérez y por Hervas fueron, en conjunto, el factor más importante para que no se configurara el escenario de empate y polarización. Ambos obtuvieron

votos que pudieron ir a los primeros y ocuparon espacios (ideológicos y de otros tipos) que aquellos dejaban vacíos. (Pachano, 2021, p. 9)

En la práctica, tanto Hervas como Pérez utilizaron *TikTok* para posicionarse, especialmente, entre los jóvenes, siendo su capacidad de adaptación a estos “nuevos” formatos, su mayor fortaleza. Para la segunda vuelta electoral, Lasso incursionó también en el uso de esta plataforma, logrando desmontar los 12 puntos de diferencia que lo separaban de Andrés Arauz y ganar la Presidencia de la República.

Figura 1. *TikTok* de los candidatos presidenciales 2021



Fuente: Cuentas de *TikTok* de Lasso, Pérez y Hervas /Elaboración propia.

La imagen 1 es icónica, respecto del uso de *TikTok* por parte de tres de los cuatro candidatos presidenciales que obtuvieron importantes votaciones en la primera vuelta e incluso uno de ellos fue elegido Presidente de la República, en el balotaje, con una remontada e impresionante votación de más de 12 puntos que le llevaba el candidato Andrés Arauz.

Guillermo Lasso, Yaku Pérez y Xavier Hervas son claros ejemplos de cómo esta red social les permitió posicionarse ante un electorado totalmente distinto al tradicional, que se caracterizaba por una forma convencional de entender la política, las campañas y las preferencias electorales, mediadas -hasta hace pocos años- por los medios de comunicación, los líderes de opinión

y las encuestas de intención de voto de la ciudadanía.

Pasar de una imagen formal (terno y corbata) de un banquero convencional a una imagen casual y, en cierto sentido “juvenil”, fue decisivo para Lasso, no tanto por la connotación que proyectó sino por el símbolo que utilizó: unos zapatos deportivos de color rojo.

La fotografía de Lasso usando estos zapatos se publicó como parte de una entrevista que el entonces candidato otorgó a diario EXTRA de la ciudad de Guayaquil, y según el propio entrevistado, respondió a una decisión “casual”. “Calculé que se iba a hacer en mi estudio y que solo iba a salir de la cintura para arriba en la foto y no pasaba nada. La sorpresa fue que se armó un estudio de improvisito y me senté para la entrevista. Y todo salió, luego se hizo viral”, señaló al medio guayaquileño.

Algo parecido sucedió con Yaku Pérez, quien alcanzó una impensable votación de casi 1,4 millones de personas, permitiéndole al movimiento Pachakutik lograr el mayor número de asambleístas de su historia. Su campaña utilizó *TikTok* para mostrar una imagen del candidato junto a su pareja sentimental, que fue decisiva para incrementar su popularidad, ya que permitió posicionarlo como una “persona capaz” de ser presidente apelando al arquetipo de que no existe un hombre con mayor capacidad que, a pesar de no ser agraciado físicamente, tenga una pareja simpática.

El caso de Hervas, en cambio, fue totalmente significativo en la medida en que en las Elecciones Generales 2021 era el candidato *outsider*; es decir, el totalmente nuevo sin pasado partidista alguno, que auspiciado por la Izquierda Democrática, logró un importantísimo tercer lugar, lo que se tradujo en un nutrido bloque parlamentario de 18 legisladores para ese partido político. Hervas fue el primer candidato de esa contienda en utilizar la plataforma *TikTok* en su campaña, con el objetivo de llegar al “voto joven” mediante un lenguaje sencillo y directo, así como una puesta en escena que rompió todos los esquemas cuando, por ejemplo, apareció vestido de “viuda” conduciendo un *scooter*, a propósito de las fiestas de fin de año que coincidieron con la campaña electoral.

3.2.-Elecciones Seccionales 2023: ¡viva la TikTokracia!

El éxito electoral de Lasso, Pérez y Hervas en 2021 gracias, en parte, al uso de la red social *TikTok*, en sus respectivas campañas, intentó ser replicado en las Elecciones Seccionales del 5 de febrero de 2023, cuando se produjo una ebullición de candidatos que empezaron a utilizar esta red para llegar a sus electorados, siendo emblemáticos los casos de la exalcaldesa de Guayaquil, Cynthia Viteri (PSC), quien iba a la reelección; y, del defenestrado alcalde de Quito, Jorge Yunda Machado (PK), electo en 2019, pero que fue destituido de su cargo por temas de supuesta corrupción pese a lo que logró inscribir su candidatura.

Figura 2. *TikTok* candidatos alcaldes de Quito y Guayaquil 2023



Fuente: Cuentas de *TikTok* de Jorge Yunda Machado y Cynthia Viteri /Elaboración propia.

Tanto Yunda como Viteri emprendieron sus campañas electorales de manera innovadora con relación a los otros candidatos. Planificado o no, Viteri mostró su transformación física y política, distanciándose de la figura tradicional de la expresentadora de noticias y exdiputada por el PSC, que mantuvo durante años.

Desde las cuentas de Facebook y *TikTok* de la entonces alcaldesa Viteri se difundió la imagen de una autoridad que acaparaba la atención de sus seguidores, construyendo una imagen de “mujer liberal”, que en las historias de sus redes iba presentando las obras de su gestión en la municipalidad. Sea o no verdad lo que difundía, logró fusionar su nuevo aspecto físico con los resultados concretos de su trabajo como alcaldesa.

Curiosamente, este relato de manera intencionada o no, invisibilizó la realidad

por la que atravesaba Guayaquil ese momento, como una de las 50 ciudades más inseguras del mundo. El medio digital GK, realizó un reportaje sobre la transformación de Viteri, a quien “(...) parece no importarle la enorme cantidad de ciudadanos que carecen de servicios básicos” (Terán, 2022).

De forma paralela, el destituido alcalde de Quito y conocido radiodifusor, Jorge Yunda Machado, quien aspiró regresar al cabildo capitalino en las Elecciones Seccionales 2023 es -sin duda alguna- uno de los candidatos que mejor se adaptó a *TikTok*. Es al parecer el único caso en el que la personalidad del postulante estaba “naturalmente” diseñada para esta red, a diferencia de las otras candidaturas.

En la práctica, el hecho que el exalcalde haya enfrentado procesos judiciales por la compra de pruebas no adecuadas para detección de

COVID-19, que su exsecretario de Salud esté prófugo por ese caso, o que su hijo haya tenido presunta influencia decisiva en la burocracia municipal, pasaron a segundo plano. Lo importante fue que “hacía reír”, jugaba volley en los barrios, cantaba y bailaba con la ciudadanía.

Y en este caso, esa estrategia daba buenos resultados. A octubre de 2022, Yunda tenía el 18,43% de intención de voto, de acuerdo con Perfiles de Opinión y según Market el 17,7%, seguido de Pedro Freile (9,76%), Andrés Páez (6,69%) y Pabel Muñoz (6,57%); sin embargo, en ese momento en Quito se registró un 36,62% de ciudadanos que anularían su voto y un 11,05% que dejaría en blanco la papeleta.

El exalcalde manejó una estrategia política de acercamiento al movimiento indígena que, en junio de 2022, protagonizó un paro nacional que bloqueó el país por casi 20 días.; su acercamiento con el candidato a la Prefectura de Pichincha y al exalcalde del cantón Cayambe, Guillermo Churuchumbi, quien a su vez es cercano al presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), Leonidas Iza, figura central de esas paralizaciones. El cálculo de Yunda apuntaba a capitalizar electoralmente a ese sector popular de las periferias de Quito, que se activó en el paro de junio, incluso antes que los indígenas lleguen a la capital.

A nivel político, la división de la derecha, en al menos tres candidaturas a la alcaldía (Coloma, Alarcón y Páez); la aparente escisión del correísmo, igualmente, en tres frentes (Muñoz, Maldonado y Carrión);

y, la falta de consolidación del candidato *outsider* (Pedro Freile) hacía Yunda, una figura considerada potencial ganador, como lo anunciaron prácticamente todas las encuestas.

4.- Conclusiones

Parece evidente que los medios de comunicación han perdido el monopolio de la construcción de la esfera pública que, actualmente, viene siendo moldeada por multitudes de individuos que interactúan a toda hora, desde cualquier parte del mundo en una conversación sin fin, que abarca aspectos tan disímiles como el hedonismo, la pornografía, el ocio, los juegos en línea, la política, entre otros. Esta situación hace que surjan y se posicionen nuevos formatos donde, generalmente, importan mucho más las formas que los contenidos. Las opiniones ya no se sustentan en argumentos lógicos o en razones de Estado sino en percepciones y sensaciones de las audiencias. Es en este escenario, donde la lucha por el poder se expresa tanto en el plano institucional a través de los procesos electorales, como en la arena extra institucional, en fenómenos complejos que incluso llegan a afectar la integridad y la vida de las personas mediante la violencia social y, en casos extremos, el terrorismo.

La conexión virtual y la desconexión real que nos ofrecen las redes sociales modifican las campañas políticas y el comportamiento de candidatos y electores, toda vez que los primeros intentan calzar en los nuevos formatos como *TikTok*, independientemente, de si están o no listos para eso, dejando

como resultado que en lugar de posicionar su imagen, como una opción viable para un cargo de elección popular, caigan en el absoluto ridículo. Este punto es importante; sin embargo, hay que entender que existen candidatos más aptos que otros para presentarse en esta red social, como el caso de Jorge Yunda, quien literalmente se mueve como “pez en el agua” en esta plataforma, que -a diferencia de otras redes- apela a una suerte de “autenticidad” de los contenidos.

Siguiendo la reflexión planteada en el debate conceptual de este documento, es claro que se está gestando un nuevo tipo de democracia, que ya no está relacionada directamente con los partidos políticos, los programas de gobierno e incluso los procesos electorales propiamente dichos, sino con el lenguaje y las formas con las que estas variables se adaptan a los nuevos encuadres impuestos por las redes sociales. Autores como Durán y Nieto (2018) o Chul-Han (2022) y Bauman y Donskis (2019) ya advierten de este particular desde distintas ópticas, pero bajo un mismo convencimiento: no hay vuelta atrás de esta revolución de las Tecnologías de la Información y Comunicación por la que está atravesando el mundo desde hace más de dos lustros.

En estas circunstancias, me parece que el debate y las iniciativas para combatir las *fake news* corren el riesgo de caer en un “saco roto”, en la medida en que en el mundo de la virtualidad, lo verdadero y lo falso es prácticamente imposible de controlar, porque desde las instituciones no se lo hace, siendo más bien los usuarios de estas redes quienes deberían ser los que cuenten con las

suficientes herramientas para discernir entre los diferentes tipos de contenidos. Puesto que, incluso fuentes otrora legítimas, como las empresas encuestadoras y los propios medios de comunicación, muchas veces, se hacen eco de informaciones difundidas en redes, sin mayor rigurosidad.

Las redes y las *fake news* ¿democratizan el sistema político?, como se planteó al inicio de esta investigación. La respuesta es dual. Por un lado, efectivamente sí logran que los ciudadanos, a través de sus redes sociales, soliciten respuestas a los políticos y a los candidatos. Por otro, pueden constituirse en una amenaza a la estabilidad democrática, cuando esta no alcance a dar respuestas concretas a un sin número de demandas que, muchas veces, se presentan de manera simultánea utilizando una mezcla de información viral, que es imposible de contener.

Finalmente, a la luz de los resultados alcanzados por los candidatos que “mejor” usaron la red social *TikTok*, como Yunda y Viteri en los Comicios Seccionales de febrero 2023, es evidente que el volcarse únicamente a esta plataforma no fue suficiente para garantizar un triunfo en las urnas. Cabe precisar, que concretamente en estas elecciones, jugaron a favor de los candidatos ganadores otras variables de corte político que les permitieron obtener claras victorias en importantes ciudades y provincias del país. Esto abre una nueva interrogante sobre la incidencia de esta red en los electores, que con seguridad podrá medirse en futuras elecciones.

Bibliografía

- Alcántara, M. (2012). *El oficio de político*. Tecnos.
- Bauman, Z. y Donskis, L. (2019). *Maldad líquida. Vivir sin alternativas*. Traducido por Albino Santos Mosquera. Paidós.
- Chul-Han, B. (2022). *La digitalización y la crisis de la democracia*. Traducido por Joaquín Chamorro Mielke. Taurus.
- Chul-Han, B. (2021). *Las no-cosas. Quiebras del mundo de hoy*. Traducido por Joaquín Chamorro Mielke. Taurus.
- Consejo Nacional Electoral. (2021). *Manual "Combatiendo la manipulación de información: Un manual para las elecciones y posterior a ellas"*. Instituto Republicano Internacional (IRI).
- Durán, J. y Nieto, S. (2018). *La política en el siglo XXI. Arte, mito o ciencia*. Debate.
- Del Alcázar, J. (2022). *Ecuador Estado digital*. Mentinno Consultores. https://blog.formaciongerencial.com/estado-digital-ecuador-2022-estadisticas-digitales/#google_vignette
- Eco, U. (1965). *Apocalípticos e integrados*. Lumen.
- Estrategia consultores. (2022). *Estudio nacional de opinión pública*. A un año del "Gobierno del encuentro".
- Fundación Gabo. (2019) *¿Cómo puede el periodismo blindarse de las noticias falsas?* <https://fundaciongabo.org/es/consultorio-etico/consulta/1985>
- Habermas, J. (2002). *Teoría de la acción comunicativa*. Taurus.
- Ibañez, J. (1994). *El regreso del sujeto. La investigación social de segundo orden*. Siglo XXI.
- Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, Registro Oficial Suplemento 578, 27 de abril de 2009.
- Llorente y Cuenca (2023). *Pronósticos Elecciones 2023*. Documento digital.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. UNESCO. (2020). *Periodismo, "noticias falsas" & desinformación: manual de educación y capacitación en periodismo*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373349>
- Pachano, S. (2021). *"La opinión ciudadana en un contexto de cambio"*. En Cultura política de la democracia del Ecuador y en las Américas 2021: Tomándole el pulso a la democracia. Nashville, TN: LAPOP. file:///C:/Users/cliente/Desktop/IDD-CNE/BIBLIOGRAFIA/LIBROS/CULTURA%20POLITICA%20DE%20LA%20DEMOCRACIA%20Lapop%202021.pdf
- Ruiz, J. y Tagle, V. (15 de abril de 2021). Lasso: "Los zapatos rojos fueron un golasso". *Diario Extra*. <https://www.extra.ec/noticia/actualidad/zapatos-rojos-golasso-51040.html>
- Redacción Diario El Universo. (25 de mayo 2022). PSC repite la fórmula en Guayaquil: Cynthia Viteri va por la reelección. *El Universo*. https://www.eluniverso.com/noticias/politica/psc-repite-la-formula-en-guayaquil-cynthia-viteri-va-por-la-reeleccion-nota/?modulo=lo-ultimo-seccion&plantilla=ampliada&seccion=Noticias&subseccion=Pol%C3%ADtica&utm_source=onesignal&utm_medium=push&utm_campaign=2022-05-25-Cynthia-Viteri-
- Redacción Diario Expreso. (10 de marzo de 2022). "Vístanse como les dé la gana". El "trend" de Cynthia Viteri en TikTok. *Expreso*. <https://www.expreso.ec/ocio/vistanse-les-gana-trend-cynthia-viteri-tiktok-123226.html>
- Red social TikTok (2021-2023). Cuentas personales de Guillermo Lasso, Yaku Pérez, Xavier Hervas, Cynthia Viteri y Jorge Yunda Machado.
- Terán, N. (15 de marzo de 2022). De señora a bichota: la transformación de Cynthia Viteri. *Diario digital GK*. <https://gk.city/2022/03/15/transformacion-cynthia-viteri-look-ropa-criticas/>

LA VIOLENCIA SIMBÓLICA E INDIRECTA EN LA MUJER EN LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN EL ECUADOR



Alex Valle Franco

ID ORCID: 0000-0001-9992-9044

Decano de la Escuela de Derechos y Justicia, y Docente investigador senior del Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador y de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Doctor jur. en Derecho por la Universidad de Bremen-Alemania (2016). Postdoctor Universidad de Bremen.

Correo electrónico: alex.valle@iaen.edu.ec



Valeria Ianotti Filice

ID ORCID: 0000-0001-6018-6626

Máster en Derecho Internacional Público por UNIVERSITY COLLEGE LONDON, Investigadora senior en Derecho Internacional de Inversiones SENPLADES, Quito – Ecuador.

Correo electrónico: valeria.ianotti@hotmail.com



Daniela Ramos Romero

ID ORCID: 0000-0003-1473-6185

Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Mediadora acreditada por el Consejo de la Judicatura y el Centro de Métodos Alternativos para la Solución de Conflictos (CEMASC-PUCE). Investigadora jurídica independiente.

Correo electrónico: daniela.ramos@iaen.edu.ec

- Fecha de recepción: 01/12/2022
- Fecha de revisión: 31/03/2023
- Fecha de aceptación: 23/06/2023
- Fecha de publicación: 28/07/2023

RESUMEN:

Cuando se habla de violencia en contra de la mujer en la última década, se entienden varias concepciones, desde Jean Claude Chesnais y Thomas Platt, quienes identifican a la violencia con aspectos meramente físicos, hasta Jean-Marie Domenach, quien habla violencia escondida. De igual manera, se han visibilizado diversas esferas en donde se pueden ejercer dichas concepciones. En ese sentido, este artículo abordará la llamada violencia escondida, estructural o simbólica en el campo de la participación política, empezando por los desafíos que enfrentan las mujeres, la violencia de género

que se esconde bajo la sombra de un sistema diseñado para simular u ocultar las dinámicas de violencia simbólica, la dificultad de su identificación y sobre todo su erradicación. Para finalmente abordar el tratamiento que el Estado ecuatoriano ha aplicado para su eliminación.

PALABRAS CLAVE:

Mujeres, violencia estructural, violencia de género, política, participación política.

ABSTRACT:

In the last decade, when we talking about violence against women, various conceptions are understood. First from Jean Claude Chesnais and Thomas Platt, who identify violence with merely physical aspects, to Jean-Marie Domenach, who speaks of hidden violence. In the same way, various spheres have been made visible where these conceptions can be exercised. This article will address the symbolic violence in the sphere of political participation, starting with the challenges faced by women, gender violence that hides under the shadow of a system designed to simulate or hide the dynamics of symbolic violence, the difficulty of their identification and above all their eradication. To finally address the treatment that the Ecuadorian State has applied for his elimination.

KEYWORDS:

Women, structural violence, gender violence, politics, political participation.

1. Antecedentes de la violencia simbólica, directa e indirecta

La descripción de la concepción de violencia ha generado más de una confusión, respecto de sus significados y de sus características. Existen tantas nociones, conceptos como autores, por ello, es indispensable hablar de violencia. Según Martínez (2016) se identifican al menos dos percepciones destacadas sobre la violencia. La primera, viene por parte del autor francés Jean

Claude Chesnais y el investigador Thomas Platt, quienes relacionan a la violencia con la violencia física y el ataque corporal a otra persona. La segunda, lo da la autora Jean-Marie Domenach, quien habla de la violencia como una fuerza que puede estar escondida o abierta, con el objetivo de obtener algún beneficio del individuo, sobre el cual recae el acto violento y cuyo consentimiento estaría forzado.

Autores como Johan Galtung (1990) identifican a ambos tipos como violencia

directa, ya que reincide en los individuos causando: muerte, mutilaciones, acoso, sanciones, miseria, desocialización, resocialización, discriminación, represión, detención, expulsión, etc. Sin embargo, añade una clase de violencia denominada estructural que es indirecta, ya que no se produce de forma directa por otros individuos, sino que es de carácter institucional, estatal y social, y con un alcance generalizado en la sociedad; acá tenemos a la explotación por necesidad de supervivencia o bienestar (laboral, social y económico), por necesidades identitarias o libertades basadas en adoctrinamientos o alienaciones sociales.

Más allá de seguir sumando conceptos, enfoques o características de las violencias, es importante destacar que todos los tipos vulneran los derechos humanos protegidos universal o localmente por medio de normativas y estándares mínimos que procuran su erradicación en cualquiera de los ámbitos. De hecho, las legislaciones nacionales contemplan como delitos muchos de los tipos (violencia directa) y se preocupan por generar políticas públicas en favor de la violencia estructural (violencia indirecta).

Por lo mencionado, la presente investigación tiene como objeto enfocarse en la violencia estructural, cuyo fin es la alienación o naturalización de circunstancias que vulneran los derechos -en especial de las mujeres- en el ámbito político, que en palabras de Bourdieu (1999, p.224) se denomina “violencia simbólica”, la cual es definida como:

Esa coerción que se instituye por mediación de una adhesión que el dominado no puede evitar otorgar

al dominante (y, por lo tanto, a la dominación) cuándo sólo dispone para pensarlo y pensarse o, mejor aún, para pensar su relación con él, de instrumentos de conocimiento que comparte con él y que, al no ser más que la forma incorporada de la estructura de la relación de dominación, hacen que ésta se presente como natural [...].

Esta clase de violencia procura la alienación de las personas por medio de mecanismos de control incorporados socialmente para incluirlos en la construcción de los individuos de una forma natural, de tal manera, que dicho proceso no amerite resistencia alguna o, menos aún, una respuesta en sentido contrario. Por lo descrito, los mecanismos de poder y dominación que usan estos dispositivos por medio de la “violencia simbólica” naturalizan circunstancias anormales y normales; tales como: la discriminación; la exclusión; y, la inferiorización por orientación política, de género, etnia, estatus económico o social, etc. Este tipo de violencia emplea códigos, lenguajes y discursos, que provocan representaciones sociales (hechos que no necesitan ser probados) en la sociedad, en especial, si se usan desde la autoridad estatal.

En definitiva, la violencia simbólica implica pensar: “en el fenómeno de la dominación en las relaciones sociales, especialmente su eficacia, su modo de funcionamiento, el fundamento que la hace posible” (Bourdieu y Wacquant, 1995, p. 120).

Dicho tipo de dominación produce estructuras de carácter objetivo que se plasman en la realidad de los sujetos como una especie de persuasión no consciente o

invisible; y, por ende, irresistible. Calderone (2004) de hecho resalta que un buen ejemplo de lo mencionado tiene que ver con la praxis de la violencia en la dominación masculina, que “lejos de ser sólo una violencia ejercida por hombres sobre mujeres, es un complejo proceso de dominación que afecta a los agentes sin distinción de géneros” (p. 1).

Tan real y cierta es la afirmación arriba citada que ese tipo específico de violencia produce la desigualdad y discriminación de la mujer en los ámbitos: social, económico, educativo, laboral, académico y político. Sobre este último punto, la naturalización de la violencia ha relegado históricamente a la mujer como sujeto no político (activo o pasivo) hasta la lucha y reconocimiento de sus derechos de participación en la segunda ola del feminismo. En la actualidad, y a pesar de las permanentes luchas y logros alcanzados en la participación igualitaria de derechos, la violencia simbólica hacia la mujer ha creado mecanismos sutiles de discriminación e inferiorización que permanentemente vulneran sus derechos.

2. Violencia política en contexto de la participación de mujeres

Referirnos a violencia política es hablar de violencia simbólica en el ámbito de la participación, ya que las mujeres han tenido negado o limitado el acceso al ejercicio de los derechos políticos, principalmente, por razones de género. Las prácticas naturalizadas de violencia simbólica sobre ellas se pueden hallar no solo en su exclusión histórica al derecho al voto, sino en los procesos internos de los partidos

políticos, en los cuales, la selección de candidaturas para las contiendas electorales ha sido limitada.

Sobre los acontecimientos relatados, los Estados han hecho eco de las vulneraciones a los derechos de participación de las mujeres y han reconocido la existencia de la violencia simbólica ejercida desde la esfera política y su grave vulneración de derechos. En ese sentido, más allá de los contenidos favorables a las mujeres en sus derechos, reconocidos por la Convención Belém do Pará, se han creado mecanismos de seguimiento y revisión de su cumplimiento. En el año 2004, se implementó el Mecanismo de Seguimiento a la Convención Belém do Pará (MESECVI), que impulsó en el 2015 la “Declaración sobre la Violencia y el Acoso Político contra las Mujeres”. En el 2016 el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento desarrolló la “Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política” (ONU Mujeres, 2019).

La finalidad principal de los mecanismos citados, tiene que ver con la identificación, prevención y sanción de actos de violencia simbólica expresada en acoso político basado en género, cuyo objeto sea menoscabar, anular, impedir, obstaculizar o restringir sus derechos políticos. Según el informe de 2019, de la Organización de las Naciones Unidas - ONU Mujeres sobre la violencia política contra las mujeres en el Ecuador, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) estableció una Guía de Programación para Prevenir la Violencia contra las Mujeres durante las Elecciones, la cual identifica (5) cinco elementos de la violencia electoral:

Gráfico No.1
Los 5 elementos de la violencia electoral



Fuente: Estudio violencia política contra las mujeres en el Ecuador, ONU 2019.
Elaborado por: Daniela Ramos y Alex Valle (2022).

De acuerdo con los elementos propios de la violencia simbólica, en el Ecuador se pueden identificar varias acciones en el ámbito de la participación política que, de forma clara, se muestran como actos de discriminación o de exclusión de las mujeres. Entre los hechos más comunes, conforme el Informe de ONU Mujeres (2019) se encuentra su baja participación en la esfera política, debido a la violencia psicológica o emocional propia de los espacios partidistas. A ello, hay que sumarle que, desde un constructo machista y patriarcalista, muchos de los esposos de candidatas o interesadas en la política no admiten dicha participación, porque no creen que sea un espacio idóneo para sus parejas. En el próximo acápite se analizarán algunos de los resultados de dicho Informe en el caso de Ecuador y, finalmente, se establecerán propuestas para mejorar el nivel de participación.

3. Análisis de la participación de la mujer en la política en Ecuador

En el Ecuador, se entiende por violencia en contra de la mujer, a:

Cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico o patrimonial, tanto en el ámbito público como en el privado, que tiene su origen en las relaciones asimétricas de poder, con base en los roles de género. (Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia de Género contra las Mujeres, 2018, art.4.1)

En el Informe de ONU Mujeres (2019) se precisa que esta puede manifestarse de varias maneras, principalmente de forma directa, estructural, cultural o política (pp.14-16).

Si bien los desafíos que enfrentan las mujeres en la esfera política han sido discutidos por varios actores de la comunidad que buscan un cambio, la violencia de género en este entorno muchas veces se esconde bajo la sombra de un sistema diseñado para simular o esconder las dinámicas de violencia simbólica sufridas por las mujeres, dificultando su identificación y erradicación.

Dado que la violencia en la política es un fenómeno común y se encuentra normalizado, uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta el estudio de este tipo de violencia contra de las mujeres, como lo explica Tracy-Ann Johnson-Myers es, precisamente, la distinción entre la violencia que sufren las mujeres por ser políticas, de las que sufren las mujeres por ser mujeres (Tracy-Ann, s.f). En ese sentido, es necesario distinguir e individualizar ambos fenómenos, para lograr una adecuada visibilización de la violencia hacia las mujeres en el ámbito político y erradicarla.

Por otro lado, la violencia política podría definirse como cualquier acto mediante el cual se busca dañar físicamente, intimidar, extorsionar o abusar de un actor político con el fin de menoscabar su imagen y capacidad de influencia (Fischer, 2002). Este concepto, si bien enmarca, de manera amplia, las diferentes dinámicas de lucha por el poder a las que los actores políticos se ven expuestos, oculta los distintos niveles de violencia a los que las mujeres se enfrentan, ya sea como candidatas o durante el ejercicio de sus funciones como dignatarias. Al respecto, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en su boletín web, categorizó a la violencia política como:

Todo acto o amenaza de violencia de género que tenga como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para las mujeres, que les impida ejercer y realizar sus derechos políticos, ya sea en espacios públicos o privados, incluido el derecho a votar y a ocupar cargos públicos, a votar en secreto y a hacer campaña libremente, a asociarse y reunirse, y a disfrutar de la libertad de opinión y expresión (ONU Mujeres, 2017, s.p).

Es decir, que el agravante de la violencia política en contra de la mujer es el acoso y la discriminación basada en estereotipos de género, por lo que convierte a esta problemática en un asunto que debe ser analizado bajo la óptica de violaciones a los derechos humanos.

4. Violencia simbólica e indirecta en los procesos electorales ecuatorianos

4.1 Legislación

La condición de las mujeres en la sociedad y en la política está dictada, en gran medida, por la ley y el derecho, cuya construcción, históricamente, ha tenido un fuerte sesgo patriarcal, lo que se traduce, por un lado, en la invisibilización de la violencia política en contra de la mujer y, por otro, en impunidad. De este modo, actos discriminatorios y ofensivos como comentarios sexistas, ridiculización de los planes de gobierno o declaraciones de mujeres políticas y la insistencia de los partidos políticos en proponer a hombres como candidatos principales quedan sin

ser sancionados, institucionalizando el dominio del poder ejercido por los hombres en la política y preservando los roles de género tradicionales, desincentivando la participación de las mujeres en ella.

Esto llevó a que, en 2011, la entonces asambleísta Lourdes Tibán presentara un proyecto de Ley para Prevenir el Acoso y la Violencia Política en contra de las Mujeres. Dicho proyecto buscaba identificar y categorizar los distintos tipos de violencia en contra de la mujer y reivindicaba su derecho a la no discriminación y a vivir en un ambiente libre de violencia. No obstante, la iniciativa fue archivada bajo el argumento que el nuevo Código Penal, en el que se encontraba trabajando la Asamblea Nacional, contemplaba el acoso político dentro de su articulado. Vale la pena mencionar que la tipificación del acoso político, no cuenta con las dimensiones de género necesarias para prevenir la violencia política en contra de la mujer.

La construcción del derecho, sin un análisis interseccionalizado y adecuado de la realidad a la que se enfrentan las mujeres en la política, es problemático por varias razones. En primer lugar, el mantenimiento de los roles de género tradicionales mediante los cuales se percibe al hombre como el elemento racional de la sociedad y, por lo tanto, como el actor más idóneo para gobernar; relega a las mujeres políticas a tareas de apoyo en lugar de estar involucradas directamente en la toma de decisiones, lo que incrementa las brechas entre hombres y mujeres aun dentro de sus respectivos partidos políticos. En segundo lugar, la violencia psicológica a la que las mujeres se enfrentan, en la cual muchas veces su honra se ve afectada, limita

a que estas se interesen por la política, lo que conlleva al crecimiento de disparidades de poder y económicas en el ámbito público. Por ende, se profundizan también las desigualdades sociales al no prevenir discriminación basada en género.

Finalmente, la facilitación del monopolio del poder político masculino afecta al derecho de igualdad de las mujeres que se encuentran tan capacitadas como los hombres para ejercer cargos públicos de alto nivel y responsabilidad. De igual modo, perjudica a la democracia, ya que previene que el resto de mujeres y otras minorías, se sientan representadas por una de sus pares, sobre todo en la toma de decisiones respecto a igualdad salarial, derechos reproductivos, lactancia, entre otros.

4.2 Medios de comunicación

Al derecho como herramienta para erradicar la violencia política en contra de las mujeres, se le suma el tratamiento de su imagen por parte de los medios de comunicación, que han jugado un rol fundamental en la reproducción masiva de los estereotipos de género, especialmente, en la creación de imaginarios sociales que hacen que estas sean percibidas como símbolos sexuales o que profundizan su rol en trabajos domésticos, sean estos remunerados o no (Consejo Nacional para la Igualdad de Género, 2022). De igual modo, en varias ocasiones, los medios de comunicación han responsabilizado a la mujer por la violencia de la que ha sido víctima o han desviado la atención de cuestiones de fondo como la gestión que han realizado en la política,

enfocándose en la manera en la que luce o en su vida personal.

Un ejemplo de ello, es la cobertura que el “look relajado” y los tatuajes de la exalcaldesa de Guayaquil, Cynthia Viteri, generó en medios de comunicación y en redes sociales, y a la que se le acusó de incorporar tatuajes, no como una expresión de soberanía sobre su propio cuerpo, sino como una maniobra política para ganar popularidad, llamándola “narcisista”, “manipuladora” y “desquiciada” (Hernández y Pallares, 2002). Otro ejemplo es el escrutinio público que provocó que Paola Pabón utilizara un vestido de la diseñadora venezolana Carolina Herrera, el día de su posesión como prefecta de Pichincha; en lugar de analizar el contenido de su discurso y las ofertas políticas para la provincia a la que representa (La República, 2019)

Estos ejemplos visibilizan un tratamiento violento y sexista que los medios de comunicación transmiten o generan, así como el acoso hacia las mujeres que han optado por ejercer cargos políticos.

La degradación de la imagen de las mujeres políticas, de no ser erradicada, puede crear en el imaginario de los ciudadanos una idea errónea en la cual se la ve como un actor incompetente, que no merece el voto popular o ejercer puestos de responsabilidad, como autoridades máximas en ministerios o embajadas, profundizando los estereotipos que refuerzan las inequidades entre hombres y mujeres, relegando a estas últimas a papeles secundarios, sin mayor injerencia en el diseño e implementación de políticas públicas que podrían beneficiarse enormemente de la diversidad en la política.

5. Efectos de la violencia política

En la misma línea con las secciones anteriores, cada problemática social lleva consigo efectos que llegan a ser interiorizados, causando un impacto social negativo, definido por el diccionario Conceptos como:

Se llama impacto social al grado de afectación o de incidencia que tiene un proyecto, un evento o una organización en la sociedad, es decir, qué tanto altera socialmente su presencia y sus acciones, ya sea de manera directa o indirecta. Estas alteraciones se evidencian en la vida de las personas y el funcionamiento general de las comunidades, y puede contribuir al bienestar o perjuicio de la gente. (s.p) (Énfasis añadido)

Esta alteración indirecta da cabida a la “violencia simbólica” que produce efectos adversos y perjudiciales al momento del goce de los derechos fundamentales y, en este caso, de los derechos políticos. Según el Estudio Violencia Política contra las Mujeres en el Ecuador (ONU Mujeres, 2019) se determina que: “Las mujeres perciben que su presencia en cargos políticos de elección popular “incomoda a los hombres”, y son ellos quienes siguen tomando las decisiones” (p.30).

¿Por qué se sigue percibiendo de esa manera? La presente sección se ha enfocado en reconocer varios efectos que se producen por el impacto social negativo que ha promovido la violencia simbólica al momento del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en Ecuador, durante los últimos años.

5.1 Normalizar la violencia como parte del proceso electoral

Reiterando que “la violencia es tan cotidiana que muchas veces no se puede percibir sus dimensiones reales, se la observa como algo natural, incluso se la llama amor y preocupación, o bien, democracia o altruismo” (Carmona, 1999, s.p). Es por ello que, es imposible alcanzar cifras reales para calcular el impacto de interiorización de la violencia, si no se deben medir otros factores que se abordarán en los próximos numerales.

En el sentido político, normalizar la violencia ha producido “consecuencias graves en el desarrollo de la vida de las mujeres y en el ejercicio de sus derechos” (Programa Andino de Derechos Humanos, 2012, s.p). El mismo autor señala que, el problema de este efecto se agrava cuando “los actores activos son funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, porque son quienes toman las decisiones (judiciales, administrativas, legislativas y de política pública) y son quienes invisibilizan la problemática o normalizan la violencia contra la mujer” (Programa Andino de Derechos Humanos, 2012, s.p).

Dentro del proceso electoral, las decisiones mencionadas han sobresalido en el tiempo mostrando “la prevalencia de conductas patriarcales por parte de sus dirigentes y otros miembros (**Autoridades, partidos políticos, candidatos y electores**), así como el incumplimiento de la Ley en la aplicación de la paridad dentro de su estructura” (Estudio ONU Mujeres, 2019, p.30). (Énfasis añadido)

La violencia simbólica da cabida “a varias formas de discriminación, acoso y violencia, estas constituyen las principales barreras para la participación política de las mujeres” (Estudio ONU Mujeres, 2019, p.30) que inciden a producir más efectos, como los que se describirán a continuación:

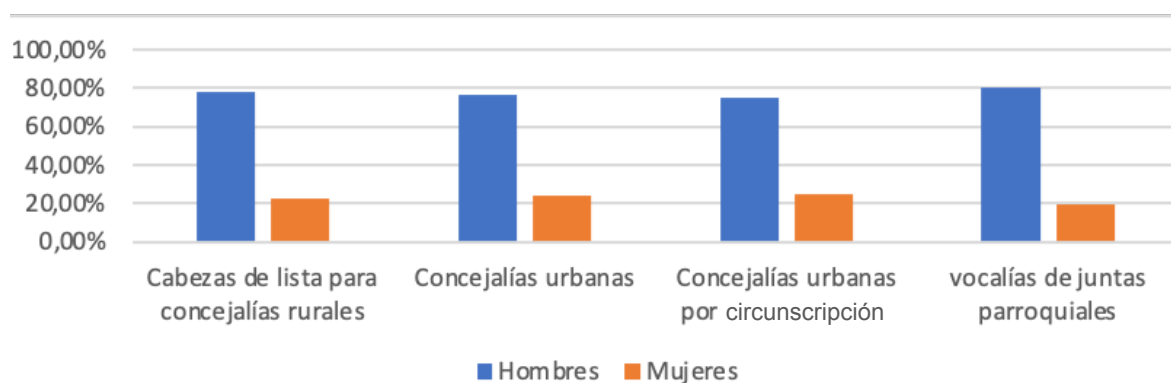
5.2 Falta de participación en la esfera pública en cargos directivos

En concordancia con el enunciado anterior, la normalización de la violencia en la participación de la política de las mujeres

ecuatorianas, según el estudio del Centro Latinoamericano para el desarrollo rural (RIMISP, 2020, s.p), “no ha llegado a consolidarse, a pesar de contar con un marco legal que incentiva y protege el ejercicio de los derechos políticos [...] que se deriva en una menor participación en los procesos democráticos”.

Un ejemplo claro, se evidencia en virtud de las cifras del Estudio de la Violencia Política contra las Mujeres en el Ecuador (ONU Mujeres, 2019). Para el año 2019 el Consejo Nacional Electoral (CNE), en las elecciones seccionales, recopiló la siguiente información:

GRÁFICO No.2
Estadísticas de participación de hombres y mujeres en las elecciones seccionales



Fuente: Estudio Violencia Política contra las Mujeres en el Ecuador, ONU 2019.
Elaborado por: Daniela Ramos (2022).

Según la gráfica, por lo menos el 80% de las cabezas electorales son hombres, violando el principio de paridad de género consagrado en el artículo 65 de la Constitución de la República del Ecuador. Se llega a la

conclusión que, pese a la existencia de decretos, leyes, políticas y protocolos no se garantizan incentivos que permitan a las mujeres participar activamente.

5.3 Invisibilización de denuncias y falta de protocolos

Otro de los puntos importantes de los efectos de la violencia simbólica, va de la mano con la debida revisión de protocolos y normativa reglamentaria, que ha demostrado que no existen:

Mecanismos o instancias, que consideren el tratamiento y sanción a las agresiones que pudieran ocurrir a las mujeres [...] al contrario, al interno del partido se tapan las acciones de violencia en contra de las mujeres, son temas de los cuales no se habla (Estudio ONU Mujeres, 2019, p.30).

El mismo documento determina que estas acciones patriarcalistas de subordinación hacia la mujer desembocan en que los actores no denuncien agresiones (que ya no solo son simbólicas sino que se presentan como manifestaciones físicas). Es decir que, en el sentido de la violencia simbólica, sin estas medidas de protección se justifica el actuar del agresor, no se imponen sanciones y se atenúan las consecuencias, que al final minimizan y ridiculizan los problemas estructurales que impiden la garantía de los derechos de igualdad, autonomía y dignidad de las mujeres (Andina, 2017).

5.4 Acoso y deshumanización en redes sociales

Un efecto que ha tomado relevancia tras la globalización del mundo de internet y el libre acceso a la información pública por las famosas “redes sociales” como (Facebook, Twitter, Instagram, entre otras) ha llevado a

evidenciar la normalización de la violencia simbólica; el mencionado impacto social no solo coloca a los actores políticos como agresores directos de este tipo de violencia, sino a la sociedad en general.

La violencia hacia las mujeres políticas puede ser generada por individuos u organizaciones, cuyo discurso está compuesto por ideologías patriarcalistas, étnicas o excluyentes, que han dado paso al efecto titulado “deshumanización”, el mismo que se hace evidente tras el despojo simbólico de la condición como “humano” por actos de discriminación, odio y ataques. Esto provoca que este discurso hegemónico transmita a la sociedad, que las diversas opiniones o rumores de redes sociales son reales y certeras (Estudio ONU Mujeres, 2020, p.10).

Dicha publicación ha evidenciado, como un representativo ejemplo, el contenido violento hacia 36 mujeres electas en el año 2019, incluyendo una lista de 207 palabras que han indicado claramente la manifestación de la violencia simbólica en todo el proceso electoral. Concluyendo que, en este punto, tampoco existen medidas afirmativas que permitan la promoción en la participación de las mujeres a causa de la intimidación, amenazas y miedo (ONU, 2020, p.12).

5.5 Falta de formación política hacia las mujeres

Dentro del Estudio de la Violencia Política contra las Mujeres en el Ecuador (ONU, 2019) y tras las entrevistas realizadas a varios agentes políticos, se indica que existe una

falencia en cuanto al proceso de formación política¹, ya que se considera como una tarea pendiente, “los dirigentes miran los procesos de formación como un proceso teórico y práctico, que conlleva estudiar, debatir, y hacer práctica social que, sin embargo, está por hacerse y falta promover” (p.34).

Algo importante que hay que acotar es que la implementación de una formación política permanente no solo innovará a formar estructuras sólidas, sino que se permitirá “avanzar en derechos, en la concientización de combatir el machismo, el racismo, la homofobia, y para tratar con la violencia política hacia las mujeres” (Estudio ONU Mujeres, 2019, p.34).

6. Estándares para erradicar la violencia política en la participación de las mujeres

Como se ha mencionado, la participación de la mujer en la política a lo largo del siglo XX evolucionó tras la lucha histórica de la reivindicación de los derechos políticos femeninos. Los estándares de su participación fueron desarrollándose tras la incursión de varias activistas femeninas en el Ecuador (como Matilde Hidalgo, Dolores Ulcuango y Nela Martínez), quienes permitieron que la mujer incursione activamente y pueda efectuar actividades que amparen sus derechos civiles y políticos, como: el derecho al voto, educación, paridad, entre

¹ El Estudio de la Violencia Política contra las Mujeres en el Ecuador determina que en los estatutos, de acuerdo con el Código de la Democracia, los partidos y movimientos tienen establecidas escuelas de formación política o direcciones encargadas de aquello, pero en la práctica no funcionan adecuadamente o de forma permanente (ONU, 2019, p.34).

otros (Estudio ONU Mujeres, 2019). Al respecto, esta sección recalcará dos esferas que permitirán visualizar los estándares que existen y futuros proyectos:

6.1 Esfera internacional

En primer lugar, se debe recalcar el control de convencionalidad que los Estados deben acoger bajo la esfera del derecho internacional. En virtud de la sentencia del 31 de agosto de 2010, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se determina que:

Quando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, también están sometidos a aquel, lo cual les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin (Caso Rosendo Cantú y otra vs. México).

De igual manera, la Convención de Viena sobre el Derecho de todos los Tratados recalca: el principio de buena fe (basado en la obligación del Estado en manifestar su voluntad y cooperación) y el principio de *pacta sunt servanda* (acerca de la obligatoriedad del cumplimiento de las obligaciones adquiridas), los cuales se desarrollarán en cuanto a la visión del reconocimiento y aplicación de los tratados internacionales. Conforme con lo establecido en la Convención, se considera el principio de libre consentimiento, como el enfoque de expresar la voluntad para adquirir las obligaciones de un tratado, que se dispone en los artículos 11, 12, 13, 14 y 15 de la referida Convención.

Teniendo eso en cuenta, la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 21.1 determina que: “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”, y estos derechos son atribuidos a la persona por el hecho de serlo. La Convención Interamericana de Derechos Humanos compromete a los Estados Parte a garantizar los derechos amparados en la esfera internacional. El Caso González y otras vs. México (“Campo Algodonero”), Sentencia del 16 de noviembre de 2009, establece que:

Como parte de dicha obligación [de garantía], el Estado está en el deber jurídico de “prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación”. Lo decisivo es dilucidar “si una determinada violación [...] ha tenido lugar con el apoyo o la tolerancia del poder público o si éste ha actuado de manera que la trasgresión se haya cumplido en defecto de toda prevención o impunemente”. (p.234)

De forma más específica, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) se maneja bajo la dirección y recomendación del Comité, precisamente, el Caso X. vs. Timor Leste (2018), determina que:

El hecho de que un Estado parte no adopte todas las medidas adecuadas para prevenir los actos de violencia por razón de género contra la mujer en los

casos en que sus autoridades tengan conocimiento o deban ser conscientes del riesgo de dicha violencia, o el hecho de que no investigue, enjuicie y castigue a los autores ni ofrezca reparación a las víctimas y supervivientes de esos actos, constituye un permiso tácito o una incitación a cometer actos de violencia por razón de género contra la mujer. Tales fallos u omisiones constituyen violaciones de los derechos humanos. (6.7)

Tras esa introducción de la obligación internacional que tiene el Estado ecuatoriano, se derivan políticas y directrices que se deben cumplir en el derecho interno para guardar armonía con la garantía de los derechos humanos.

6.2 Derecho interno

En nuestro país, la legislación hasta el año 2019, no respondía hacia las necesidades de prevención que el derecho internacional ampara. La Constitución de la República (Norma Suprema) reconoce la igualdad de género en los artículos 11 y 65; sin embargo, no hay mecanismos para la prevención de la violencia simbólica. De acuerdo con el estudio ONU mujeres sobre violencia política contra las mujeres en el Ecuador, el Código de la Democracia hasta antes del 2020, no regulaba este tipo de violencia y, por lo tanto, no se sancionaban dichas prácticas. No obstante, su definición sí estaba prevista por la Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (2019, p.60).

El mencionado estudio también aborda varias problemáticas que la normativa específica

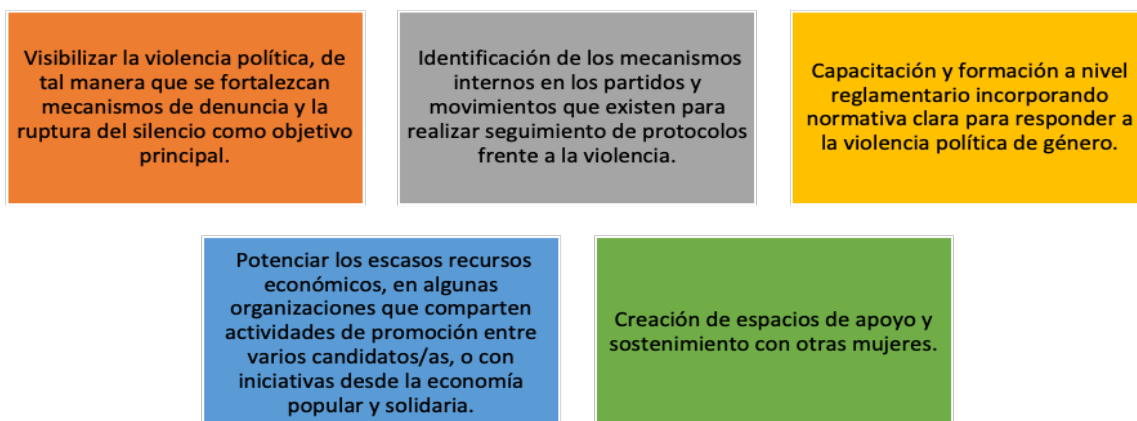
debe tratar y que van de la mano con los efectos descritos, como: la regulación de la promoción electoral y fiscalización del gasto electoral, regulaciones en medios digitales y redes sociales, control al funcionamiento de organizaciones políticas, circunscripciones electorales, promoción de participación de la mujer en la vida política, regulación de reglamentos partidarios internos y formación política.

A manera de conclusión, los preceptos legales internacionales prevén estándares

de obligatorio cumplimiento al Estado ecuatoriano, que en la práctica del derecho interno, paulatinamente, se aplican dentro de las mejoras normativas, orientadas a garantizar la paridad de género y erradicar la violencia política simbólica. Esta sección concluye con el gráfico de normativa y estándares internacionales que el Estado ecuatoriano puede utilizar para implementar avances tanto en la legislación como en las políticas electorales:

Gráfico No.3

Estándares propuestos tras el estudio para la erradicación de violencia política



Fuente: Estudio Violencia Política contra las Mujeres en el Ecuador, ONU 2019.
Elaborado por: Daniela Ramos (2022).

Bajo las recomendaciones planteadas, con fecha 28 de septiembre de 2022, la Organización de las Naciones Unidas, ONU Mujeres, en conjunto con la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) implementaron el proyecto titulado: *Políticas Públicas para el cumplimiento de la Ley Orgánica de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer (LOIPEVCM)*. “Esta iniciativa está orientada al “fortalecimiento de

los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) priorizados por la Iniciativa Spotlight², elaboración de instrumentos para el monitoreo, evaluación y asignación de recursos para la prevención y erradicación de la Violencia Contra Mujeres y Niñas (VCMN) a nivel local” (ONU Mujeres, 2022, s.p).

² La Iniciativa Spotlight es una campaña conjunta de la Unión Europea y las Naciones Unidas orientada a eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas.

Para concluir, en virtud de la “Guía para el otorgamiento de medidas administrativas de protección” (GOBEC, 2018) las políticas tendrán que cumplir los estándares, amparando el principio de enfoque de género, el cual establece que las medidas “deben tener en cuenta y prestar atención a esas desigualdades creadas socialmente entre hombres y mujeres en cualquier actividad, que traen como consecuencia condiciones de inferioridad y subordinación de las mujeres” (p.11).

Conclusiones

En el Ecuador, las mujeres que ejercen o buscan ejercer cargos políticos, por lo general, se enfrentan a dos tipos de violencia. Por un lado, la discriminación basada en género, originadas por las dinámicas de asimetría de poder típicas de las sociedades patriarcales; por el otro, a actos físicos, sexuales o psicológicos que buscan intimidar o dañar su imagen y que les impide ejercer, en igualdad de condiciones, sus derechos políticos.

En nuestro país, existen varios actores que perpetúan las asimetrías de poder y los estereotipos de género en contra de las mujeres en la política. Un ejemplo de ello, se encuentra en la propia legislación ecuatoriana, puesto que recién en el 2020 entran en vigencia las políticas de género para prevenir o sancionar la violencia que se expresa de manera simbólica, en donde la discriminación en contra de la mujer se permitió manifestar de dos maneras. Por un lado, al tener mecanismos legales muy

recientes dentro de los partidos políticos, aun los candidatos elegidos para competir por las dignidades más importantes son mayoritariamente hombres. De igual forma, al no socializar las sanciones y crear un sistema de prevención, que no evite que aun sus pares políticos emitan comentarios sexistas, ridiculicen planes de gobierno y que, en general, se continúe construyendo en el imaginario social, la idea de incapacidad y falta de idoneidad de las mujeres en cargos de poder político.

Otro actor importante que influye en la normalización e invisibilización de la violencia simbólica en contra de las mujeres políticas, es la prensa y los medios de comunicación que, muchas veces, las responsabilizan por la violencia que sufren y desvían la atención que debería darse a su gestión política o planes de gobierno, a la forma en la que actúan en su vida privada o la manera en la que lucen físicamente.

Finalmente, la violencia psicológica en contra de la honra, ha llevado a que las mujeres opten por no participar en la política, lo que afecta a la democracia por su falta de diversidad. Si bien la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, garantiza el principio de paridad en el quehacer político y sanciona la Violencia Política de Género, es necesario que se continúe trabajando en la construcción de políticas públicas tendientes a erradicar este tipo de violencia contra las mujeres que participan en actividades políticas.



Bibliografía

Barriga, M. (2017). La normalización de la violencia contra la mujer. *Revista IDEELE*.

Bianchi, A. (2017). *International law theories (First edition)*. Oxford University Press.

Bourdieu, P. & Wacquant, L. (1995). *Respuestas. Por una Antropología Reflexiva*. Ed. Grijalbo.

Bourdieu, P. (1999). *Meditaciones Pascalianas*. Ed. Anagrama.

Calderone, M. (2004). *Sobre Violencia Simbólica en Pierre Bourdieu. "La Trama de la Comunicación"*. Vol. 9, Anuario del Departamento de Ciencias de la Comunicación. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.

Carmona, M. (1999). Violencia y sociedad. *Revista Scielo*.

Diccionario concepto. (s.f). *Impacto social*. <https://concepto.de/impacto-social/>

Fisher, J. (2004). *Electoral Conflict and Violence: a framework for analysis and resolution*. International Foundation for Electoral System. *Electoral Conflict and Violence: A Strategy for Study and Prevention*. IFES - The International Foundation for Electoral Systems.

Galtung, J. (1990). La violencia: cultural, estructural y directa. *Journal of Peace Research*. Vol 27, nº3, pp. 291-305.

Gente. Reportan que Paola Pabón vistió de Carolina Herrera el día de su posesión. *La República*. <https://www.larepublica.ec/blog/2019/05/16/reportan-paola-pabon-vistio-carolina-herrera-dia-posesion/>

Hernández, J. Pallares, M. (2022). Ya no importa si Viteri está chalada. *4 Pelagatos*. <https://4pelagatos.com/2022/06/07/ya-no-importa-si-viteri-esta-chalada/>

Martínez Pacheco, A. (2016). *La violencia. Conceptualización y elementos para su estudio Política y Cultura*. Política y Cultura, núm. 46. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco Distrito Federal, pp. 7-31.

Myers, J. & Tracy, A. (2021). *Violence against Women in Politics: Female Politicians' Experience with Political Violence in Jamaica*. *Bulletin of Latin American Research*. 10.1111/blr.13314.

ONU Mujeres. (2019). *Estudio violencia política contra las mujeres en el Ecuador*. Esquel-CNE.

ONU. (2020). *Estudio cualitativo y cuantitativo sobre violencia política contra las mujeres en Ecuador en redes sociales*. ONU mujeres en Ecuador.

Programa Andino de Derechos Humanos. (2012). *Manual de formación en derechos humanos de las mujeres*.

RIMISP. (2020). *La violencia política en contra de las mujeres en Ecuador, desmotiva su participación en los roles públicos*. <https://www.rimisp.org/noticia/la-violencia-politica-en-contra-de-las-mujeres-en-ecuador-desmotiva-su-participacion-en-los-roles-publicos/>

Sentencia, Caso González y otras vs. México. Corte Interamericana de Derechos Humanos (16 de noviembre de 2009), p. 234.

Sentencia, Caso Rosendo Cantú y otra vs. México. Corte Interamericana de Derechos Humanos (31 de agosto de 2010).

Sentencia, Caso X. vs. Timor Leste. Corte Interamericana de Derechos Humanos (2018).



Dora Esmeralda Martínez de Barahona

Abogada, Magistrada presidenta del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador. Máster en Derecho Penal por la Universidad de Oriente (UNIVO), El Salvador y Licenciada en Ciencias Jurídicas por la Universidad El Salvador (UES). Ha sido Fiscal Auxiliar y delegada Fiscal Electoral de la Fiscalía General de la Republica de El Salvador.

Correo electrónico:
presidenciatse@gmail.com

- Fecha de recepción: 24/02/2023
- Fecha de revisión: 02/04/2023
- Fecha de aceptación: 23/06/2023
- Fecha de publicación: 28/07/2023

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SALVADOREÑA COMO FUENTE DEL DERECHO ELECTORAL

¿Es Influyente la jurisprudencia en el Sistema Electoral Salvadoreño?

RESUMEN:

La firma de los acuerdos de paz permitió que por mandato constitucional se creará el Tribunal Supremo Electoral (TSE) que garantice, procesos electorales surgidos con base en la administración de la máxima autoridad electoral, durante las diferentes etapas de la historia de este órgano (29 hasta la fecha). El TSE tiene como misión principal *“Garantizar a la sociedad salvadoreña la administración autónoma y efectiva de procesos electorales democráticos”* (Electoral, 1991).

En el presente ensayo se establece en qué consiste el sistema electoral y cada uno de sus elementos para un planteamiento íntegro, relacionando la jurisprudencia constitucional en cada uno de los criterios normativos y adecuándolos a los comicios electorales en El Salvador. Además, de generar un análisis de aplicabilidad mediante la jurisprudencia y cuál es su influencia o necesidad de un cambio gradual para la próxima elección múltiple en el año 2024.



PALABRAS CLAVE:

Elementos del sistema electoral, representatividad, candidaturas, Estado de derecho, jurisprudencia.

ABSTRACT:

The signing of the peace accords allowed for the creation of the constitutionally mandated Supreme Electoral Tribunal (TSE) to guarantee electoral processes based on the administration of the highest electoral authority, during the different stages of the history of this body (29 to date). The TSE has as its main mission *“To guarantee to the Salvadoran society the autonomous and effective administration of democratic electoral processes”* (Electoral, 1991).

This essay establishes what the electoral system consists of and each one of its elements for a complete approach, relating the constitutional jurisprudence in each one of the normative criteria and adapting them to the electoral elections in El Salvador. In addition, to generate an analysis of applicability through the jurisprudence and what is its influence or need for a gradual change for the next multiple election in 2024.

KEYWORDS:

Elements of the electoral system, representativeness, candidacies, Rule of law, jurisprudence.

Los procesos electorales democráticos son la base para establecer la representatividad de los funcionarios de elección popular, tal como lo manifiesta el constituyente salvadoreño de 1983, siendo la celebración de elecciones sucesivas y periódicas un presupuesto necesario para la democracia y que mediante diferentes etapas ordenadas nos permite observar el sistema político electoral que contiene nuestro ordenamiento jurídico nacional.

Se propone entender el proceso electoral como el conjunto de actos estructurados lógicamente, que inician con la aprobación del calendario electoral y la consecuente aprobación del marco de planificación (Plan General de Elecciones y presupuesto), como actos que permiten y habilitan herramientas concretas para la consecución del evento electoral (López, 2020).

La jurisprudencia, sin duda, es una fuente formal indirecta, siendo la más importante para cualquier sistema de normas coercibles que rigen la convivencia humana; podemos definir a la jurisprudencia como el conjunto de principios, criterios, precedentes o doctrinas que se encuentran en las sentencias o fallos de los jueces o tribunales.

Además, que los contenidos jurídicos que forman la jurisprudencia son directrices que surgen como resultado de la aplicación del Derecho por parte de los tribunales. En este ensayo, refiriéndonos, directamente, a los establecidos por la Sala de lo Constitucional de la República de El Salvador.

Cada sistema jurídico instaurará, de forma especial, cuál es el proceso que requiere la elaboración de la jurisprudencia; en el caso de El Salvador por medio de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en donde sus fallos tienen efecto *erga omnes*, es decir, que esta puede convertirse efectivamente en norma jurídica de aplicación general.

El criterio emanado de la Sala de lo Constitucional se considera influyente para modificar o derogar una ley que fue declarada inconstitucional o, simplemente, crearía norma que vendría a llenar una laguna de la legislación, teniendo una influencia directa en la creación de una fuente normativa para el conjunto de normas jurídicas de un Estado.

De acuerdo con lo señalado en la letra “b”, del artículo 63 del Código Electoral, es obligación del Tribunal: “Convocar, organizar, dirigir y vigilar los procesos electorales relacionados con la elección de

los siguientes funcionarios: i. Presidente y Vicepresidente o Presidenta y Vicepresidenta de la República; ii. Diputados y Diputadas al Parlamento Centroamericano (PARLACEN), iii. Diputados y Diputadas a la Asamblea Legislativa; y, iv. Miembros o miembros de los Concejos Municipales”; para ello, el Tribunal ha dispuesto que se convoque al cuerpo electoral, a fin que el próximo 4 de febrero de 2024 acuda a los centros de votación a ejercer el sufragio, como uno de los derechos políticos determinados en el artículo 72 de la Constitución de la República, se estará en una elección de carácter presidencial y legislativo; y, el próximo 3 de marzo de 2024 en una elección municipal y de diputaciones al PARLACEN, el cual se establecerá con base en nuestra legislación y jurisprudencia electoral, ¿cuál será la estructura de poder político con relación a la manifestación del elector?.

Para responder a esta interrogante debemos precisar en qué consiste el sistema electoral salvadoreño y cuáles son los elementos necesarios, y los principales mecanismos para establecer la representatividad de los votantes en cada tipo de elección, no siendo la excepción la elección 2024.

Según el libro del Doctor Álvaro Artiga, el sistema político electoral, en primer lugar, hace referencia al conjunto formado de elecciones y partidos; y, en una segunda visión más jurídica, consiste en la mención del Derecho Electoral (González, 2015).

Para Dieter Nohlen, el sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos; y, que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno

de la voluntad del elector expresada en las urnas por voluntad directa (Nohlen D. c., 1998).

La sentencia de inconstitucionalidad 6-2000 de la Sala de lo Constitucional salvadoreña puntualiza que el sistema electoral es la representación de la estructura compleja de la normativa electoral, incide en la traducción de las preferencias electorales y en las cuotas de poder político. La sentencia de inconstitucionalidad 96-2015, de fecha 10 de marzo de 2017, determina que el sistema electoral contiene la interacción entre la forma de la candidatura y la de emisión del voto; de igual manera, la sentencia de inconstitucionalidad 59-2014, de fecha 17 de marzo de 2014, establece la conexión entre el candidato y la fórmula electoral, como parte del mismo análisis.

“Los sistemas electorales tienen una estructura o elementos particulares y técnicos en los cuales podemos mencionar: La distribución de las circunscripciones electorales, la forma de la candidatura y modalidad de voto; y, la transformación de votos en escaños” (Nohlen D. , 2007).

Parte de los elementos del sistema electoral salvadoreño que podemos identificar son: a) el número de representantes a elegir, b) la distribución y tamaño de las circunscripciones, c) las formas de las candidaturas, d) las formas de expresión del voto, e) las barreras y umbrales electorales; y, f) la fórmula electoral (González, 2015).

En este trabajo se analiza cada uno de los componentes del sistema electoral de El Salvador, con el objetivo de conocer el tratamiento directo de su jurisprudencia

y, de esta manera, determinar si el criterio jurisprudencial es influyente en la aplicación directa de los elementos del sistema electoral y la debida influencia en el Derecho Electoral, como una rama del derecho especial.

El primer componente del sistema electoral a identificarse es el número de representantes a elegirse, desde el punto de vista de cada tipo de elección. La legislación secundaria dispone que, en el caso de la representatividad de los diputados para la Asamblea Legislativa, podemos tomar como base legal el artículo 13 del Código Electoral, el cual menciona la integración de la Asamblea Legislativa por un total de 84 Diputados y Diputadas propietarios e igual número de suplentes; el mismo artículo indica que la circunscripción es departamental y que se divide en el territorio de la República para la administración política.

En el Código Electoral se señala que el punto de partida es establecer un cociente nacional de población, resultante de dividir el número de habitantes, según el último censo nacional de población, entre el número de Diputados o Diputadas que conformarán la Asamblea Legislativa. La totalidad de diputaciones a escoger posee un sustento constitucional, que es el artículo 79 Constitución, en él que se manifiesta que la base del sistema electoral es la población; el legislador constituyente concede al legislador electoral la facultad de determinar las circunscripciones electorales; desde el constituyente de 1983 se destruye el sistema de departamentos que se adoptó en las primeras constituciones nacionales.

Para el caso de los 262 concejos municipales se define la cantidad a elegirse, según el artículo 12 del Código Electoral, el cual menciona que en cada municipio se elegirá un Concejo Municipal, compuesto por un alcalde o alcaldesa, un síndico o síndica, dos regidores o regidoras propietarios y cuatro suplentes.

Para finalizar, la cantidad de diputaciones que se escogen en el PARLACEN, se sustenta en el artículo 11 del mencionado Código y el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano, que precisa la cantidad de 20 diputaciones para la representación del Parlamento Centroamericano.

En el primer elemento del sistema electoral salvadoreño se establece una correspondencia directa con nuestra jurisprudencia nacional, que por medio de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, se relaciona con la sentencia de inconstitucionalidad 61-2009, que determina que la figura de las candidaturas independientes ha logrado incorporarse al sistema electoral y a la jurisprudencia constitucional salvadoreña. Esto no solo ha posibilitado la contienda de candidatos no partidarios en las últimas elecciones a nivel legislativo, sino la respuesta del electorado en el año 2018, en que un contendiente como candidato no partidario pudiera llegar a la Asamblea Legislativa como Diputado no partidario y representará una posición legislativa dentro del parlamento. El tratamiento legal de la figura de las candidaturas no partidarias fue implementado bajo las disposiciones especiales señaladas en el Decreto legislativo n°555, de fecha 16 de diciembre de 2010.

Compete indicar un segundo elemento que son las circunscripciones y su magnitud. “El tamaño de la circunscripción es de gran importancia para los efectos del sistema electoral; primero, para la relación entre votos y escaños y, segundo, para las oportunidades electorales de los partidos políticos (Nohlen D. c., 1998). Así, en primer lugar, podemos mencionar que para elecciones legislativas y de PARLACEN se establece una circunscripción plurinominal con una magnitud mayor a uno, en donde se pueden identificar circunscripciones pequeñas de 3 a 5 diputaciones o escaños a representar, circunscripciones medianas en donde se establece de 6 a 10 diputaciones o escaños a representar y circunscripciones grandes en donde hay más de 10 escaños; en este caso, directamente, del departamento de San Salvador para las elecciones de diputados a la Asamblea Legislativa. En el caso del PARLACEN se instaura no solo una circunscripción plurinominal, sino una nacional para este tipo de elección, es decir que la representatividad y la forma de la papeleta son iguales en cada uno de los 1595 centros de votación a nivel nacional, en los 14 departamentos del país. Para elecciones legislativas se tiene una circunscripción departamental y, en el caso de la elección de concejos municipales, una circunscripción municipal.

Siendo la sentencia de inconstitucionalidad 9-2006 la que define a las circunscripciones como: La circunscripción o distrito electoral -como también se le llama- es el conjunto de electores a partir del cual se procede a la distribución de los escaños asignados, de acuerdo con la distribución de votos emitidos en las respectivas elecciones.

Ante este segundo componente, cabe destacar que en las circunscripciones plurinominales el elector otorga su voto a una lista de partido, mientras que en las uninominales se eligen las candidaturas individuales que, normalmente, representan a un partido político o una lista del partido. Las circunscripciones plurinominales le permiten al sistema electoral generar una posibilidad de instrumentar formas de candidaturas y votación que le posibilitan al votante hacer una selección precisa en términos generales (Nohlen D. c., 1998).

Como un tercer elemento del sistema electoral salvadoreño destacan las formas de las candidaturas: individuales y por lista; dicho de otra manera, la forma o clasificación de estas para ser presentadas al elector en función del tipo de elección.

En el caso de las candidaturas únicas se relacionan con las de elección de Presidente y Vicepresidente de la República de El Salvador. Con respecto al tratamiento de candidaturas por listas, estas se encuentran cerradas y bloqueadas, es decir, a pesar de colocar una lista específica para el tipo de elección de diputaciones, se vota por el partido político que propone la lista, ya que el elector no puede alterar el orden preestablecido por dicho partido. Otro tipo de lista es aquella denominada cerrada, pero no bloqueada, en la que el elector puede alterar el orden de las candidaturas o más bien el orden propuesto por el partido político que protege la lista de las candidaturas; este tipo de tratamiento se observó en el año 2012, pero fue absuelto en la elección legislativa, PARLACEN y concejos municipales del año 2015.

El último tipo de candidaturas es el de listas abiertas, en las que el elector vota por los candidatos, de las cuales se pueden agregar votos de candidatos de diferentes listas y combinarse, siempre y cuando, no se sobrepase la cantidad permitida por la circunscripción departamental para la elección de diputaciones a la asamblea legislativa o nacional a la elección de diputaciones al PARLACEN.

En el caso de las candidaturas para diputaciones legislativas se encuentra la figura y postulación de candidaturas no partidarias, que permite generar la participación amplia de la ciudadanía a través del sufragio y del derecho político para participar con una candidatura sin ser afiliado o postulado por un partido político. Esta figura inicia a partir de la sentencia de inconstitucionalidad 61-2009 y se establece su regulación en las Disposiciones Especiales para la Postulación de Candidaturas no Partidarias. No obstante, que en el artículo 85 de la Constitución de la República, se dispone que el sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno.

Un cuarto elemento a destacar en el sistema electoral salvadoreño es la forma de expresión del voto; la forma de votación está relacionada estrechamente con la de la candidatura. Se puede definir como la forma en que son presentadas las personas que compiten por el voto, por el electorado (González, 2015). Consecuentemente, la distinción básica consiste en el voto por un candidato individual y el voto por una lista de partido, conocido como planilla, es

decir, se hace mención a las opciones que tiene el elector para ejercer el sufragio. En este contexto, existe voto único cuando el elector solo puede emitir un voto, por candidato o por lista; y, el múltiple cuando vota por varios candidatos de manera individualizada, en donde encontramos lista abierta cuando hay voto combinado o panachage; o, el voto cruzado a partir del artículo 205 del Código Electoral. Podemos decir que un voto cruzado es un voto en que el elector tiene marcas en diferentes ideologías políticas partidarias; es de tenerse en cuenta que marcó con base en el número de escaños permitidos para cada circunscripción, además no existen marcas en la papeleta por una bandera única o varias, porque significaría que ese elector decide votar por toda la planilla del partido político o la coalición en que se trate. La lista cerrada, pero no bloqueada es aquella en la que el elector decide votar de forma preferente, puede elegir una serie de candidaturas de un mismo partido político y desde su elección, se permite establecer un orden diferente al planteado por el partido político o coalición de partidos legalmente inscritos en la papeleta, todo esto con relación al tipo de elección.

En El Salvador existe un tipo de voto único, pero con opción múltiple, lo cual faculta que elector emita un solo voto, pero pueda realizar diferentes marcas sobre la papeleta.

Los tipos de votación se relacionan directamente con las formas de expresión del voto y se destaca que para la elección de diputaciones existe voto entero por bandera, que consiste en la marca directa sobre la bandera, es decir, puede darse una marca

directa sobre cada bandera o coalición de banderas, marca sobre la bandera de un partido político y/o todas las marcas en la planilla del partido; así como únicamente en toda la planilla del partido que este representa.

También, encontramos el voto entero preferente, o sea, las marcas directas sobre las diferentes candidaturas de uno o varios candidatos en la planilla de un partido político en específico, independientemente, de la marca de la bandera o no. Y el voto cruzado o fraccionado, representado en las marcas sobre diferentes rostros de distintas planillas, en el cual se observa, para su validez, que no exista marca sobre las banderas de los partidos políticos y que no se sobrepase la cantidad permitida en la circunscripción correspondiente.

Todo de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 205 del Código Electoral, el cual menciona las causales de votos válidos para el caso de la legislación salvadoreña. En este contexto, el legislador menciona que existen diferentes posturas sobre marcas en la papeleta, que deben entenderse como cualquier tipo de marcas, no exclusivamente una "x" sino aquellas que determinen la intención directa del votante en colocar una marca permitida, según el artículo citado y de acuerdo con el artículo 207 de la misma Ley. De igual manera, se establecen las causales de nulidad de un voto o cuando es considerado nulo.

Otro de los cambios jurisprudenciales que influye directamente en el sistema electoral salvadoreño es la implementación del voto cruzado que, mediante sentencia de inconstitucionalidad de la Sala de



Foto: www.asamblea.gob.sv

lo Constitucional 48-2014, de fecha 5 de noviembre de 2014, declaró la inconstitucionalidad de la primera parte del enunciado del inciso 3, correspondiente al artículo 185; así como, la letra c) y la primera parte de la letra d) del artículo 207 del Código Electoral; ambos referentes a la prohibición de voto cruzado y la declaratoria de nulo en los casos en que se empleara esta modalidad.

Por medio del Decreto Legislativo 291, de 25 de febrero de 2016, se implementaron cambios de reformas legales en el Código Electoral, relacionados con la figura de la implementación del voto cruzado, estableciendo: La plena capacidad de opción, que comprende los siguientes aspectos: primero, la facultad para elegir a cualquiera de los candidatos a diputados de la totalidad que aparezca en la papeleta de votación, limitado únicamente por el número de diputados que el Código Electoral asigna a la respectiva circunscripción departamental;

y, segundo, la inexistencia de prohibiciones que impidan al ciudadano optar por cualquiera de los candidatos a diputados de la totalidad que se encuentre en la papeleta de votación.

Respecto a las barreras o umbrales electorales:

La única función de las barreras legales consiste en excluir a pequeños partidos políticos de la distribución de escaños y, por consiguiente, de la representación parlamentaria, con el fin de ejercer un efecto concentrador sobre el sistema de partidos. Hasta qué punto se cumple esta función, depende naturalmente de forma decisiva del ámbito de aplicación y de la altura de la barrera legal, así como del contexto sociopolítico del país en cuestión. (Nohlen D. c., 1998)

Ante esto, es de preguntarse: ¿tenemos en nuestro ordenamiento jurídico algunas disposiciones normativas que regulan o limitan el acceso a la participación de

candidatos o políticos? Para su respuesta debemos destacar el umbral de permanencia que establece el artículo 47 lit. c, g de la Ley de Partidos Políticos, entre las causales de cancelación de inscripción de un partido político se determina que, cuando un partido político que interviene en una elección de Diputados a la Asamblea Legislativa no obtenga cincuenta mil votos válidos emitidos a su favor o cuando los partidos políticos que integren una coalición para participar en una elección de Diputados a la Asamblea Legislativa o de Diputados al Parlamento Centroamericano, participen con símbolo único, y no obtuvieren, el porcentaje de votos válidos según los siguientes datos: a. cien mil si la coalición está integrada por dos partidos políticos, b. ciento cincuenta mil si la coalición está integrada por tres partidos políticos; y, c. cincuenta mil adicional por cada partido político superior a tres que integren o pacten conformar dicha coalición.

El artículo 13 de la Ley de Partidos Políticos en su literal b. señala que en la solicitud de inscripción de un partido político se debe acompañar “una relación de ciudadanos y ciudadanas capaces, que se encuentren en el goce de sus derechos políticos, en número no menor de cincuenta mil que respalden la solicitud de inscripción del partido en organización acompañada de la ficha y de la copia legible del Documento Único de Identidad vigente de cada uno de ellos. Estos ciudadanos no deberán pertenecer a otro partido político inscrito o en organización”.

Por último, es necesario destacar lo dispuesto en el artículo 8 literal c., respecto a las Disposiciones Especiales para la Postulación de Candidaturas no Partidarias,

que establece uno de los requisitos para postular Candidaturas no Partidarias, el cual menciona la cantidad de firmas y huellas, según corresponda, de la siguiente manera: “en circunscripciones electorales de hasta trescientos mil electores, seis mil firmas; en circunscripciones electorales de trescientos mil uno a seiscientos mil electores, ocho mil firmas, en circunscripciones electorales de seiscientos mil uno a novecientos mil electores, diez mil firmas; y, en circunscripciones electorales de novecientos mil uno o más electores, doce mil firmas”, todas estas cantidades evidencian las firmas y huellas de los ciudadanos que estén en el ejercicio de sus derechos políticos, los que y no deberán estar afiliados a ningún partido político o grupo de apoyo.

Estas tres barreras que menciona el legislador electoral son limitantes o requisitos en la participación política de candidaturas o políticos, siendo parte de las sentencias de inconstitucionalidad que fija parámetros sobre este elemento como Inc. 64-2015/102-2015/103-2015, de fecha 10 de julio de 2018.

Como último elemento, la fórmula electoral, que refleja el procedimiento matemático utilizado para transformar los votos en cargos de representación en El Salvador.

Según la doctrina:

Las dos fórmulas electorales más importantes son los procedimientos de divisor y los procedimientos de cociente. Los procedimientos de divisor se conocen, asimismo, como fórmulas del promedio mayor. Éstos se caracterizan por dividir a través de distintos divisores los totales de los votos obtenidos por los diferentes partidos. (Nohlen D. c., 1998)

Entre las fórmulas electorales encontramos las: mayoritarias y proporcionales. Las primeras se relacionan con la mayoría simple, que permiten al ganador lograr por un voto o más la victoria; mayoría relativa consiste en obtener un voto favorable o más, pero con un porcentaje menor del 50% de los votos válidos en la circunscripción que corresponda, mayoría absoluta que se refiere a alcanzar 50% de los votos válidos en determinada circunscripción más un voto; y, mayoría calificada que consiste en lograr 2/3 de los votos válidos, lo que significa obtener más votos que en la mayoría absoluta. En el caso de las fórmulas proporcionales nos referimos a conseguir las posiciones legislativas o parlamentarias, con base en una fórmula o cálculo matemático, con el objetivo de lograr una considerable representatividad y variabilidad partidaria, además posibilita una mayor supra representación en cada una de las candidaturas, lo que permite traducir escaños por un número específico de votos.

Para establecer cuál es la fórmula proporcional con el método de Hare que maneja nuestro sistema electoral salvadoreño, se destaca en qué consiste y cómo funciona dicha fórmula para traducir la cantidad de escaños por representantes.

En el Salvador existe un sistema de representación proporcional sustentado en los artículos 79 de la Constitución de la República; y, 13 y 217 del Código Electoral que señalan la cantidad de votos válidos en la circunscripción departamental, esto se divide por la cantidad de diputados propietarios que determina cada tipo de circunscripción departamental preestablecida; dicho resultado representa una cantidad

denominada cociente electoral, con lo que los partidos políticos tendrán la cantidad de diputados, como veces este contenido, el cociente electoral en el número de votos que haya obtenido cada partido político o coalición en esa circunscripción. De igual manera, si faltaren escaños por asignar, los tendrá el partido político, la coalición o candidatura no partidaria de quien hubiere alcanzado el mayor residuo y así, de manera sucesiva, hasta completar el número de escaños de la circunscripción.

En el caso de El Salvador, para la consignación de escaños en la Asamblea Legislativa y al PARLACEN se utiliza el método o fórmula Hare, que opera en dos fases: se reparten los escaños en función del cociente electoral y si estos quedan por distribuirse, se establecen el resto o residuo mayor. El cociente electoral se calcula dividiendo el total de votos válidos entre los escaños a repartir, tantos escaños como veces este contenido, el cociente electoral en el total de votos del partido en cuestión.

Esta fórmula es la que permite consignar las diferentes representaciones de diputaciones a la Asamblea Legislativa y al PARLACEN, es el método designado por el legislador en el artículo 217 del Código Electoral, que dispone la debida asignación de escaños y mediante Acta el TSE consignará cada una de las circunstancias atinentes a la elección. Posteriormente, el mismo TSE es el que declara electos a los candidatos a diputaciones.

Para concejos municipales, el TSE declara electo e íntegro el concejo, una vez que se haya practicado el escrutinio, con lo que al partido político o coalición

que consiga la mayoría simple de votos válidos, le corresponden los cargos de alcalde o alcaldesa y síndico o síndica; el artículo 219 del Código Electoral aclara que la composición es diferente, si se alcanza más del 50% de los votos válidos se le asignará la cantidad de concejales o regidores propietarios del mismo partido en proporción al número de votos obtenidos.

“Si el porcentaje de votos conseguidos fuere menor al 50%, al partido o coalición se le asignará el número de regidores o concejales propietarios del mismo partido o coalición, que junto al Alcalde o Alcaldesa y Síndico y Síndica constituyan la mayoría simple del concejo”. Existe un método establecido para colocar el cociente electoral municipal que resulta de dividir todos los votos válidos en el municipio, entre el número de concejales propietarios a elegir.

El elemento de la fórmula electoral está directamente relacionado con la sentencia de inconstitucionalidad 42-2015, de 7 de noviembre de 2011.

Existe jurisprudencia constitucional relacionada con el sistema electoral salvadoreño que está vinculada con el sistema normativo, siendo viable establecer, únicamente, dos ejemplos, que son: las sentencias de inconstitucionalidad 139-2013 y 156-2012.

La ciudadanización y profesionalización de los organismos electorales temporales tiene su inicio en la sentencia 139-2013, cuando se establece que son una manifestación contralora de la actividad regida por el Tribunal Supremo Electoral y que coadyuvan al cumplimiento de los fines y objetivos de dicha autoridad.

Sus miembros son delegados para el ejercicio independiente de determinadas atribuciones en una circunscripción territorial, sin sujeción a ningún elemento externo que interfiera en las decisiones o lineamientos de trabajo, asegurando la imparcialidad requerida en el proceso electoral.

Lo que permite este cambio jurisprudencial es conocer y destacar la presencia de personas no vinculadas a los partidos políticos, a representar al organismo electoral superior en grado para las diferentes posiciones dentro de las juntas electorales departamentales y municipales, y las juntas receptoras de votos, siendo la referencia principal el artículo 38 del Código Electoral, a velar por esta categoría.

Además, bajo la sentencia 156-2012 se ordena la formación de una Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio en el Extranjero, el 18 de octubre de 2022, bajo el número de Decreto Legislativo 541 publicado en el Diario Oficial de la República de El Salvador, que regula los requisitos y garantías necesarias para los salvadoreños residentes en el extranjero, siempre que cumplan con los requisitos constitucionales y legales respectivos, para que puedan votar en las elecciones legislativas, municipales y presidenciales.

En síntesis, cada uno de los elementos que se han desarrollado en este ensayo buscan instaurar, no solo su interrelación y constante manejo en el sistema electoral salvadoreño sino la directa influencia que tiene la jurisprudencia constitucional sobre cada uno de ellos, posibilitado conocer el mecanismo de cada tipo de elección frente a un proceso electoral; además, de concluir

que a fuerza de sentencias se ha trastocado nuestro sistema electoral en sentencias jurisprudenciales.

La jurisprudencia constitucional salvadoreña permite generar una influencia directa en el sistema electoral, no solo por su incidencia como fuente formal del Derecho Electoral, sino por el mecanismo de defensa constitucional que posibilita establecer un sistema con transparencia y seguridad jurídica, al igual que fomentar un Estado de derecho democrático.

El Tribunal Supremo Electoral adopta las medidas necesarias en cada uno de los procesos electorales, con la finalidad de velar por un sistema electoral que se adapte a los cambios de carácter dinámico de la jurisprudencia constitucional electoral, a fin de llevar a cabo, de la manera más transparente y democrática, cada uno de los procesos que este debe administrar y asegurar que se cumplan con base al sistema normativo salvadoreño.



Bibliografía

Electoral, T. S. (1991). Sitio Oficial del Tribunal Supremo Electoral. Obtenido de Sitio Oficial del Tribunal Supremo Electoral : <https://www.tse.gob.sv/TSE/InstituciMisi%C3%B3n-y-Visi%C3%B3n>

González, Á. A. (2015). *El Sistema Político Salvadoreño*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD © El Salvador.

López, R. (2020). Derecho Electoral Salvadoreño. En R. López, Ruth López (p. 421). Talleres Gráficos UCA.

Nohlen, D. (2007). *Tratado de Derecho Electoral comparado en América Latina*.

Nohlen, D. c. (1998). *Tratado de Derecho Electoral comparado en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.

Constitución de la República (Cn). Diario Oficial de la República, El Salvador, 16 de diciembre de 1983.

Código Electoral (CE). Decreto 413. Diario Oficial 138, El Salvador, 26 de julio de 2013.

Ley de Partidos Políticos, Decreto 307. Diario Oficial 40, El Salvador, 27 de febrero de 2013.

Disposiciones Especiales para la postulación de candidaturas no partidarias. Decreto 555. Diario Oficial 8, El Salvador, 12 de enero de 2011.

Sentencia de Inconstitucionalidad, Sala de lo Constitucional. 6-2000, 17 de mayo de 2002.

Sentencia de Inconstitucionalidad, Sala de lo Constitucional. 61-2009, 29 de julio de 2010.

Sentencia de Inconstitucionalidad, Sala de lo Constitucional. 59-2014, 17 de noviembre de 2014.

Sentencia de Inconstitucionalidad, Sala de lo Constitucional. 96-2015, 10 de marzo de 2017.

Sentencia de Inconstitucionalidad, Sala de lo Constitucional. 48-2014, 5 de noviembre de 2014.

Sentencia de Inconstitucionalidad, Sala de lo Constitucional. 42-2015, 7 de noviembre de 2011.

Sentencia de Inconstitucionalidad, Sala de lo Constitucional. 139-2013, 22 de julio de 2015.

Sentencia de Inconstitucionalidad, Sala de lo Constitucional. 156-2012, 23 de diciembre de 2016.



**José Roberto
Ruiz Saldaña**

Consejero electoral del Instituto Nacional Electoral de México (2014-2023). Doctor en Estudios Avanzados en Derechos Humanos por la Universidad Carlos III de Madrid y Maestro en Derechos Humanos por la Universidad Iberoamericana, Plantel Santa Fe, en México. Cuenta con las licenciaturas en Derecho, Filosofía y Economía, así como con el Diplomado en Juicio de Amparo por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Correo electrónico:
joseroberto77@gmail.com

- Fecha de recepción: 21/11/2022
- Fecha de revisión: 14/04/2023
- Fecha de aceptación: 23/06/2023
- Fecha de publicación: 28/07/2023

EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL EN MÉXICO

**Algunos apuntes que problematizan
el modelo**

RESUMEN:

El objetivo de este ensayo es indagar en qué medida la justicia electoral en México, en específico la constitucional, funciona como garantía para el efectivo ejercicio de los derechos de participación política. Para tal efecto, en primer lugar, describo las características del particular modelo bifurcado de control constitucional mexicano, en donde coparticipan la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el control de la constitucionalidad de las leyes. En segundo lugar, presento un caso práctico que evidencia la presencia de tensiones entre los distintos criterios de ambos órganos jurisdiccionales, lo que conduce a reflexionar si este modelo, en el que dos tribunales constitucionales pueden llegar a conclusiones materialmente distintas, es el ideal para garantizar, precisamente, el derecho de participación política de manera efectiva.



PALABRAS CLAVE:

Acción de inconstitucionalidad, candidatos independientes, control difuso, modelos de control constitucional, justicia electoral.

ABSTRACT:

The aim of this paper is to determine to what extent Mexico's electoral justice, in particular judicial review of legislation, serves as guarantee of genuine exercise of political participation rights. For that purpose, first, I outline some features of the Mexican forked model of constitutional review of legislation, where this responsibility is shared by both the Supreme Court and the Electoral Court. Secondly, I present a case that evince certain tensions between the decisions of both courts, which leads us to reflect whether this model, where two judicial bodies may come to contradictory conclusions on the same matter, is the appropriate to effectively guarantee the above-mentioned exercise of political participation rights.

KEYWORDS:

Action of unconstitutionality, independent candidates, decentralized judicial review, models of judicial review, electoral justice.

I. A manera de introducción

La acción de inconstitucionalidad surgió en México en 1994, año en el que se concretó una reforma que le otorgó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) la facultad de ejercer control abstracto de constitucionalidad sobre normas generales, a excepción de las electorales. La razón de esa exclusión no quedó aclarada en la iniciativa o proceso legislativo, pero la explicación más plausible fue que se consideraba que la SCJN debía abstenerse de conocer sobre cuestiones políticas (González, 2020).

El 22 de agosto de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (de México) el *Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. En esta reforma constitucional en materia electoral se modificó el artículo 105 de la Ley Fundamental, medularmente, para: i) reconocer legitimación a los partidos políticos a fin de plantear ante la SCJN, mediante Acciones de inconstitucionalidad, la posible contradicción entre una norma

de carácter general -en materia electoral- y dicha Constitución; ii) disponer que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución era la prevista en ese artículo; y, iii) mandar que las leyes electorales federales y locales deban promulgarse, por lo menos, noventa días antes que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y que, durante el mismo, no existan reformas legales fundamentales.

En esa misma reforma se varió el artículo 105 constitucional para suprimir la restricción, que Brage (2005) califica de injustificada, consistente en que las Acciones de inconstitucionalidad no procedían en materia electoral, con lo cual, en la práctica, han sido ejercitadas desde entonces también por minorías legislativas.

La reforma que nos ocupa, por otra parte, creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). En el artículo 99 constitucional se dispuso que éste:

Será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional (donde se regulan las Acciones de inconstitucionalidad que conoce y resuelve la SCJN), la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1996).

Asimismo, en sede constitucional se reguló que: i) cuando una Sala del TEPJF sustentara una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o *sobre la interpretación de un precepto de la Constitución* y dicha tesis pudiera ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la SCJN, cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes podían

denunciar la contradicción para que el Pleno de la SCJN decidiera en definitiva cuál tesis debía prevalecer; y, ii) las resoluciones que se dictaran en ese supuesto no afectarían los asuntos resueltos.

Este modelo generó crisis cuando el 23 de mayo de 2002, el Tribunal Pleno de la SCJN resolvió la Contradicción de Tesis 2/2000-PL, dando lugar a un episodio asemejado a la “guerra entre las dos cortes” que surgió en Italia (Góngora, 2005). La contradicción se originó, porque la Sala Superior del TEPJF, en el Juicio de Revisión Constitucional 209/99, resuelto el 13 de noviembre de 1999, sostuvo que: i) no encontraba bases jurídicas para determinar la inaplicación del artículo 29 de la Constitución del Estado de Guerrero que permitía que el número total de diputaciones locales de un partido político por los principios de mayoría relativa y representación proporcional superara el número de distritos electorales uninominales, como sí existe un tope de diputaciones federales total en la Constitución Federal idéntico al número de distritos electorales uninominales federales; ii) entre otras razones, la Sala Superior del TEPJF advirtió la existencia de cuatro normas de rango constitucional que establecen bases distintas, respecto de la aplicación del principio de representación proporcional para determinadas elecciones, entre otras la de Senadurías, de modo que no existía sustento suficiente para considerar que las bases establecidas para la elección de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión fuera el producto de la aplicación de principios generales de orden constitucional, que resultaran aplicables a las demás clases de elecciones que son objeto de regulación

en la propia Constitución Federal; y, iii) era necesario que en los Estados de la República Mexicana se previera una limitante atendiendo a las condiciones específicas que rijan en los mismos y al número de diputados que se eligen por cada principio de representación y que haga vigente el sistema de representación proporcional, permitiendo que exista pluralidad en el órgano legislativo e impidiendo, a la vez, que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobrerrepresentación.

Sin embargo, la SCJN, en la Acción de inconstitucionalidad 6/98, resuelta el 23 de septiembre de 1998, había considerado que: i) dentro de la reglamentación del principio de representación proporcional, en las leyes electorales locales debía contemplarse un límite a la sobrerrepresentación, pues era una de las bases fundamentales, indispensables para la observancia del principio, que se derivaba del artículo 54 constitucional; ii) el principio de representación proporcional, como garante del pluralismo político, tiene como objetivos primordiales: la participación de todos los partidos políticos en la integración del órgano, siempre que tengan cierta representatividad, una representación aproximada al porcentaje de su votación total, así como evitar un alto grado de sobre-representación de los partidos dominantes; y, iii) la abundancia de criterios doctrinarios y de modelos para desarrollar el principio de proporcionalidad, ponían de manifiesto que sería difícil intentar definir la manera precisa en que las Legislaturas locales debían aplicarlo en sus leyes electorales, pero que esa dificultad se allanaba si se atendía a la finalidad esencial del pluralismo político y a las disposiciones

con que el propio Poder Revisor de la Constitución había incorporado ese principio para su aplicación en las elecciones federales, lo que no quería decir que las Legislaturas debían prever la asignación de diputados por el principio de representación proporcional en los mismos términos que lo hace la Constitución Federal, pero sí que las disposiciones del artículo 54 constitucional contenían bases fundamentales que, a juicio de la SCJN, eran indispensables para la observancia de dicho principio por parte de las Legislaturas estatales y dentro de ellas se encontraba que el tope máximo de diputados por ambos principios que podía alcanzar un partido debía ser igual al número de distritos electorales.

En la sentencia de la Contradicción de Tesis 2/2000 la SCJN fue contundente en determinar que: i) el TEPJF había actuado más allá de las facultades que constitucionalmente le habían sido conferidas, invadiendo, por consecuencia, el ámbito de la SCJN, pues en su resolución abordó cuestiones relativas a la constitucionalidad de la norma mencionada, so pretexto de pronunciarse sobre su inaplicación; ii) aunque el TEPJF en su resolución pretendió hacer una diferenciación entre *invalides* o *inconstitucionalidad* de una norma e *inaplicación* de la misma para justificar su actuación, para arribar a una u otra conclusión necesitó hacer un cotejo de la norma frente a la Constitución Federal, o sea, realizó el estudio de la constitucionalidad de la ley, lo que era una *atribución exclusiva* de la SCJN; iii) conforme al artículo 99 constitucional, al TEPJF únicamente le correspondía resolver sobre la constitucionalidad de actos o

resoluciones emitidas por las autoridades electorales, pero no estaba facultado para hacer consideraciones ni pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma general electoral, bajo el pretexto de la inaplicabilidad de la misma; iv) si conforme al marco jurídico constitucional no podían modificarse las leyes electorales dentro de los noventa días anteriores al inicio del proceso electoral ni durante este, tampoco era posible que el TEPJF lo pudiera hacer so pretexto de determinar su inaplicación; v) era evidente que en términos del artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el TEPJF estaba obligado a acatar la jurisprudencia de la SCJN, con independencia de coincidir o no con el criterio sostenido en su jurisprudencia; y, vi) en el caso concreto, toda vez que el TEPJF se había pronunciado sobre un aspecto que no era de su competencia, resultaba evidente que no podía existir una contradicción de tesis entre esa SCJN y dicho TEPJF o, en otras palabras, se estaba ante un “falso problema”, pues, si este era incompetente para controlar leyes, no podía haber contradicción de tesis, pues las surgidas del TEPJF derivaban de una facultad inexistente (Herrera, 2013).

Como resultado de esta sentencia, el Pleno de la SCJN aprobó cuatro tesis de jurisprudencia: **CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO EXISTE VÁLIDAMENTE ENTRE UN CRITERIO SUSTENTADO POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CUANDO SE TRATA DE LA CONSTITUCIONALIDAD**

O INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES; TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES; TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

Como puede observarse, la SCJN, con la sentencia del 23 de mayo de 2002 que resolvió, más que una Contradicción de Tesis, una delimitación de competencias, clausuró la posibilidad que el TEPJF pudiera realizar control difuso de leyes electorales por ser contrarias a la Constitución Federal; no obstante, lo dispuesto en el artículo 99 constitucional en la reforma electoral de 1996, dio lugar a lo que Cossío (2002, p. 36) calificó como un “indebido monopolio constitucional-electoral de la SCJN”.

II. El modelo actual. Control abstracto y control difuso

El 13 de noviembre de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (de México) el “Decreto que reforma los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” por medio del cual se “devolvió” al TEPJF la posibilidad de ejercer control difuso (Duque, 2015). En el artículo 99 constitucional se incorporó, en lo que interesa, que sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución: i) las Salas del TEPJF podrán resolver la *no aplicación* de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución y que ii) las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esa facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio, en cuyos casos la Sala Superior del TEPJF informará a la SCJN.

Con esta reforma constitucional se conformó explícitamente el actual modelo en donde coparticipan la SCJN y el TEPJF (Herrera, 2013), -tal y como sucede en países como Chile, en donde la jurisdicción constitucional está radicada en la Corte Suprema y en el Tribunal Constitucional (Ruíz, 2012)-, consistente, en esencia, en que la SCJN realiza el control *abstracto* de constitucionalidad en materia electoral mediante las Acciones de inconstitucionalidad, mientras que el TEPJF efectúa el *control difuso*, esto es, la *inaplicación* al caso concreto de una norma electoral por ser contraria a la Constitución.

III. Un caso que problematiza el modelo actual

El modelo mexicano actual de control de constitucionalidad en materia electoral podría parecer pacífico; sin embargo, una revisión de asuntos específicos comienza a arrojar *tensiones* o, por lo menos, a cuestionar su cabal pertinencia. En las siguientes líneas ofrezco un ejemplo, en el entendido, que ciertamente se requiere una reconstrucción amplia y sistemática sobre la convivencia del control constitucional en materia electoral mexicano -abstracto y difuso- depositado en dos Tribunales Constitucionales, a saber la SCJN y el TEPJF.

En la Acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas, resuelta el 10 de septiembre de 2015, la SCJN se pronunció sobre el artículo 130 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas el cual solamente otorgaba a los partidos políticos el derecho a la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional y no así a las candidaturas independientes, es decir, las candidaturas sin partido. La SCJN sostuvo lo siguiente: i) en la Acción de inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumuladas, a propósito de revisar la regularidad constitucional de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, se había pronunciado en el sentido que -conforme a la Constitución Federal- los Estados tenían libertad de configuración legal por lo que estaban en aptitud de establecer o no la representación proporcional para las candidaturas independientes; ii) en el caso concreto de la legislación de Tamaulipas

reiteraba su línea de argumentación consistente en que *quedaba al arbitrio del legislador local permitir a los candidatos independientes acceder a cargos de elección popular a través del principio de representación proporcional*; iii) *el tercer párrafo del artículo 130 de la Constitución de Tamaulipas era acorde con los parámetros de los artículos 25, inciso b) del PIDCP y 24 de la CADH*; iv) *la ausencia de regulación de representación proporcional para que los candidatos independientes accedan a cargos de elección popular no vulnera el sistema de candidaturas independientes, pues no se traduce en un requisito excesivo que limite el ejercicio del derecho fundamental a ser votado*; y, v) *el artículo 130, tercer párrafo, de la Constitución del Estado de Tamaulipas era constitucional y convencional*.

No obstante, con ese pronunciamiento claro y determinante, el 7 de octubre de 2015, la Sala Superior del TEPJF resolvió el expediente SUP-REC-564/2015 y acumulados, en el cual tuvo que pronunciarse si confirmaba o no la sentencia de una Sala Regional del TEPJF, en el expediente SM-JDC-535/2015, que había inaplicado al caso concreto los artículos 191, 270, 271 y 272 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León que no reconocían el acceso a los candidatos independientes a cargos de elección popular mediante el principio de representación proporcional. La Sala Superior revocó la decisión de la Sala Regional de inaplicar los artículos legales a partir de, entre otras, las consideraciones siguientes: i) de los preceptos constitucionales, apreciaba que no se contemplaban reglas específicas para las legislaturas locales sobre cómo

regular el principio de representación proporcional, salvo la regla prevista en torno a los límites a la sobre y subrepresentación en la integración de los Congresos locales; ii) las normas y reglas a través de las cuales se instrumente el principio de representación proporcional no pueden tener cualquier contenido pues, de ser así, se excluiría a determinadas disposiciones normativas del escrutinio jurisdiccional, particularmente de ser objeto de análisis de regularidad constitucional y convencional; iii) de conformidad con el principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 133 de la Constitución Federal, la validez de toda producción normativa depende de que encuentre sustento en y se ajuste a aquella; iv) en el caso concreto, no se había ignorado el principio de reserva de ley, sino que los planteamientos de los entonces actores requirieron de un desarrollo argumentativo que evidenciara el derecho que los candidatos independientes tienen para participar en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional; v) tampoco se había transgredido el principio de reserva constitucional que establece los requisitos, condiciones y términos contenidos en la legislación para regular las candidaturas independientes; vi) desde un punto de vista formal, las candidaturas independientes están en aptitud de satisfacer la totalidad de requisitos previstos en la normatividad electoral local; vii) *en forma alguna podía advertirse la existencia de razones que justificaran un trato diferenciado en el caso concreto, toda vez que, tanto las planillas registradas por los partidos políticos, como aquellas integradas por candidatos independientes, debían recibir el mismo*

trato; viii) desde un punto de vista material, la candidatura independiente por sí misma podría alcanzar el porcentaje de votación mínimo que se contempla para adquirir el derecho a la asignación de regidurías de representación proporcional; y, ix) para asignar regidurías bajo este principio era viable medir la fuerza política de la planilla compuesta por candidatos independientes en esa demarcación territorial que, al igual que las planillas postuladas por los partidos políticos, se determinaba con la votación obtenida en el Municipio.

Al final de las anteriores consideraciones, la Sala Superior sostuvo que a partir de una *interpretación conforme* de los artículos inaplicados por la Sala Regional con lo dispuesto en el artículo 1, párrafo segundo, de la Constitución Federal, era posible afirmar que *no se requería llegar a la determinación de inaplicar las mencionadas normas toda vez que, en realidad, no existía una prohibición expresa para que las y los candidatos independientes accedieran a regidurías de representación proporcional, sino que en la enunciación únicamente se hacía referencia a los partidos políticos.* La interpretación más benéfica permitía concluir que el derecho a la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional correspondía tanto a las planillas de candidatos independientes como a las de los partidos políticos.

Derivado de este asunto, así como dos más resueltos, el 14 de octubre de 2015, la Sala Superior del TEPJF emitió la Jurisprudencia 4/2016 de rubro **CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LAS RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN**

DE AYUNTAMIENTOS, TIENEN DERECHO A QUE SE LES ASIGNEN REGIDURÍAS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.

Tiempo después, con una nueva integración, el 16 de diciembre de 2016, la Sala Superior emitió la sentencia recaída al expediente SUP-REC-812/2016, en el cual tuvo que pronunciarse si la decisión igualmente de la Sala Regional Monterrey, en el expediente SM-JDC-279/2016, debía confirmarse o revocarse, toda vez que esta había inaplicado las porciones normativas de los artículos 361, fracción III y 374 del Código Electoral del Estado de Aguascalientes, por ser inconstitucionales, al restringir la participación de las candidaturas independientes en la asignación de regidurías de representación proporcional.

La Sala Superior confirmó esa decisión de la Sala Regional de acuerdo, entre otras, a las consideraciones siguientes: i) la interpretación de los artículos 1; 35, fracción II; 41, Base I; 115, fracción VIII y 116 de la Constitución Federal; 23, numeral 1, inciso b), de la CADH y 25 del PIDCP conduce a sostener que las y los candidatos independientes tienen derecho a participar en la asignación de las regidurías de representación proporcional; ii) las candidaturas independientes participan en las mismas circunstancias que las candidaturas postuladas por los partidos políticos; iii) no existe razón constitucionalmente relevante para restringir el derecho a participar en la asignación de representación proporcional; iv) al concluir que la restricción consistente en que las planillas de candidatos independientes no pueden

acceder a regidurías de representación proporcional carece de una finalidad legítima constitucionalmente relevante, la misma resultaba inconstitucional; y, v) era aplicable la Jurisprudencia 4/2016 referida *supra* aunque existiera diferencia entre la normativa de Nuevo León y la de Aguascalientes (en la primera Entidad se registraban planillas en elección de mayoría relativa y si no resultaban ganadoras podían participar en la asignación de regidurías de representación proporcional, mientras que en la segunda se registraba una lista específica para participar por este último principio mencionado).

Ahora bien, en cuanto a los argumentos específicos para confrontar las consideraciones de la SCJN en la Acción de inconstitucionalidad 45/2015, la Sala Superior estimaba que se tornaba necesario hacer algunas precisiones; en primer lugar, en cuanto a las características del control realizado por la SCJN y dicha Sala Superior, por lo cual procedió a sostener lo siguiente: i) *el control abstracto no se ocupa de todas las repercusiones de un ámbito normativo a partir de un acto concreto*, sino que se circunscribe al contraste de la norma legal en abstracto y los preceptos constitucionales presuntamente afectados y señalados por el accionante; ii) el control concreto realizado por el TEPJF implica *el análisis de la constitucionalidad de los efectos de la norma en concreto*; iii) esa Sala Superior, *dado que conoce el derecho aplicable*, debe realizar el control concreto desde la óptica de ciertos principios/valores constitucionales, tales como el pluralismo, el voto de la ciudadanía y sus efectos múltiples,

así como la representatividad de los órganos de gobierno municipal, en el marco de la democracia representativa y deliberativa; y, iv) *en un determinado acto concreto pueden encontrarse circunstancias o situaciones que no implicaron un pronunciamiento por parte de la SCJN*, ya sea porque no fue alegado por quien presentaba la Acción de inconstitucionalidad o porque no fue materia del pronunciamiento en control abstracto.

Sobre los méritos mismos de la Acción de inconstitucionalidad 45/2015, la Sala Superior sostuvo que no resultaba aplicable al asunto analizado sobre Aguascalientes porque: i) el artículo 130, tercer párrafo, de la Constitución de Tamaulipas *no contenía una prohibición o restricción* para asignar regidurías a las candidaturas independientes; ii) la prohibición en la legislación de Tamaulipas estaba contenida en realidad en el artículo 11 de la Ley Electoral local¹; y, iii) en la Acción de inconstitucionalidad 45/2015 no hubo un pronunciamiento específico sobre la prohibición de incluir a las candidaturas independientes en la asignación de regidurías.

Lo expuesto hasta ahora, puede apreciarse en el esquema siguiente:

¹ Artículo 11.- No procederá el registro de candidatos independientes por el principio de representación proporcional. Dicho artículo, cabe mencionar, era similar en cuanto a su prohibición, a los artículos 361, último párrafo y 374 del Código Electoral de Aguascalientes.

Tabla 1
Análisis de normas en México

Asunto	Normatividad	Contenido <i>grosso modo</i>	Tribunal Constitucional	Sentido
Tamaulipas	130 de la Constitución local	<i>Reconocer</i> a los partidos políticos el derecho de asignación de regidurías por el principio de representación proporcional (y, según los actores, implícitamente negar a los candidatos independientes tal derecho)	SCJN	Constitucional, pues quedaba al arbitrio del legislador local permitir a los candidatos independientes la asignación.
Nuevo León	191, 270, 271 y 272 de la Ley Electoral local	<i>Reconocer</i> a los partidos políticos el derecho de asignación de regidurías por el principio de representación proporcional (y, según los actores, implícitamente negar a los candidatos independientes tal derecho)	Sala Superior del TEPJF (Integración 2006-2016)	Constitucional, ya que revocó la inaplicación de la Sala Regional, pues <i>bastaba una interpretación conforme</i> con la Constitución, dado que <i>no existía propiamente una prohibición</i> para que los candidatos accedieran a la asignación.
Aguascalientes	361, fracción III y 374 de la Ley Electoral local	<i>Prohibir</i> expresamente a los candidatos independientes la asignación de regiduría por el principio de representación proporcional.	Sala Superior del TEPJF (Nueva integración a partir de 2016)	Inconstitucional, pues confirmó la inaplicación de la Sala Regional <i>por ser inconstitucionales las normas</i> que negaban que los candidatos accedieran a la asignación.

Fuente: Elaboración propia

Como puede apreciarse, el modelo de control de constitucionalidad en materia electoral no es necesariamente pacífico, por lo siguiente:

i) Ciertamente, los pronunciamientos de la SCJN y el TEPJF revisados *supra* no han sido estrictamente contradictorios, ya que ambos Tribunales se pronunciaron sobre el derecho de los partidos a la asignación de

regidurías por el principio de representación proporcional, sin incluir en el supuesto a las candidaturas independientes, esto es, la contradicción hubiera sido que una norma *negara* el derecho de estas candidaturas sin partido a la asignación de regidurías por ese principio y otra norma *reconociera* dicho derecho; sin embargo, materialmente arribaron a *conclusiones opuestas*, pues mientras para la SCJN fue constitucional que las candidaturas independientes no accedieran a las regidurías por ese principio, el TEPJF encontró razones para considerarlo inconstitucional.

ii) Aunque analíticamente también es cierto que son distinguibles los controles abstracto y difuso, así como distintos los contenidos específicos de las normas analizadas por esos Tribunales Constitucionales mexicanos, lo cierto es que resulta complejo que sobre una misma temática existan diversos pronunciamientos de la revisión de la regularidad constitucional pues, en los hechos, el TEPJF debe a redirigir el análisis sobre ciertos matices, relativizando otros, cuando la SCJN ha tenido un pronunciamiento previo; en efecto, no está a discusión que dicha Corte, en el asunto revisado, sí sostuvo que la ausencia de regulación de representación proporcional para que los candidatos independientes accedan a cargos de elección popular *no vulnera el sistema de candidaturas independientes, pues no se traduce en un requisito excesivo que limite el ejercicio del derecho fundamental a ser votado*, esto es, algunos fraseos sí pueden representar un obstáculo -o por lo menos un gran reto argumentativo- para el TEPJF.

iii) Finalmente, no debe dejar de reconocerse que en México la aplicación de la norma electoral se realiza en un contexto jurídico dinámico y que la existencia de un Tribunal Electoral (el TEPJF) como órgano especializado del Poder Judicial de la Federación en materia precisamente electoral, con el transcurso del tiempo, le ha generado a este una mayor sensibilidad en los temas y problemas sometidos a su escrutinio constitucional. Adicionalmente, retomando las precisiones de la Sala Superior, el estudio abstracto de la norma electoral -al poco tiempo de su promulgación- no permite advertir a la SCJN los efectos, circunstancias y situaciones de la aplicación de la norma electoral. Parecería pertinente reflexionar ampliamente (Nava, 2020) y cuestionarse la conveniencia de tener bifurcado el control constitucional en materia electoral en México. Sin demérito del trabajo de la SCJN, la especialización -con la que no cuenta esta, lo cual se evidencia cuando le pide opinión al TEPJF para resolver asuntos electorales (Ruíz, 2012)- lograda por el TEPJF recomendaría concentrar en este el control constitucional en dicha materia, con lo cual se simplificaría el modelo -evitando el desgaste de la maquinaria jurisdiccional (Ruíz, 2012)-, se abonaría en la certeza jurídica y se racionalizarían los recursos destinados, a final de cuentas, a una misma actividad del Estado Mexicano: la revisión de la regularidad constitucional de las normas electorales. Cabe precisar que diversas voces en la doctrina se han pronunciado en el mismo sentido, es decir, en la necesidad de trasladar la facultad del control abstracto en materia electoral de manos de la SCJN al TEPJF (Duque, 2015).

IV. Conclusiones

El control de la constitucionalidad en materia electoral en México es relativamente reciente, ya que a partir de 1996 se otorgó a los partidos políticos legitimación para controvertir ante la SCJN, mediante control abstracto, la regularidad constitucional en la materia.

En ese mismo año, al crearse el TEPJF, como máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, se inició con el control difuso de normas electorales por ser contrarias a la Constitución.

El modelo de dos Tribunales Constitucionales en México capaces de controlar la constitucionalidad de las normas electorales, uno mediante control abstracto y otro mediante control difuso, hizo crisis en el año 2002, cuando la SCJN, mediante jurisprudencia, sostuvo que el TEPJF no debía pronunciarse sobre la constitucionalidad de las normas electorales, so pretexto de manifestarse sobre su inaplicación.

En el año 2007 surgió el actual modelo de control de constitucionalidad en materia electoral en México, el cual es en realidad el surgido en 1996, pero ahora garantizado de manera explícita en la Constitución Federal. Este modelo podría parecer pacífico, pero una revisión detallada de asuntos específicos parece arrojar ejemplos de tensiones.

A propósito de asuntos sobre la constitucionalidad de normas que únicamente contemplaban a los partidos políticos con derecho a la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, no así a las candidaturas

independientes, es posible advertir que ambos Tribunales han arribado materialmente a conclusiones opuestas, puesto que, mientras para la SCJN fue constitucional que las candidaturas independientes no accedieran a las regidurías por ese principio, el TEPJF encontró razones para considerarlo inconstitucional.

En ese orden de ideas, resulta complejo que sobre una misma temática existan diversos pronunciamientos de la revisión de la regularidad constitucional, pues en los hechos, cuando el TEPJF se pronuncia después que la SCJN, se ve obligado a redirigir el análisis sobre ciertos matices, relativizando otros, con el problema que algunos fraseos de esta sí puedan representar un obstáculo -o por lo menos un gran reto argumentativo- para el TEPJF.

Con el transcurso del tiempo, el TEPJF ha adquirido una mayor sensibilidad en los temas y problemas sometidos a su escrutinio constitucional, quizá por la sencilla razón que es el órgano especializado en la materia del Poder Judicial de la Federación. Es evidente que el estudio abstracto de la norma electoral -al poco tiempo de su promulgación- no permite advertir a la SCJN los efectos, circunstancias y situaciones de la aplicación de la norma electoral, por lo que -sin demérito del trabajo del Alto Tribunal- parece imponerse la conclusión que es necesaria una revisión del modelo, con las posibles ventajas de lograr simplificarlo, abonar en la certeza y racionalizar los recursos destinados a una misma actividad del Estado Mexicano: la revisión de la regularidad constitucional de las normas electorales.

Bibliografía

Brage, J. (2005). "La acción mexicana de inconstitucionalidad en el marco del Derecho Comparado: regulación actual y posibles líneas de evolución". *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, (3), pp. 25-44.

Cossío, J. (2002). "El indebido monopolio constitucional-electoral de la Suprema Corte de Justicia". *Este País*, (139), pp. 35-39.

Duque, R. (2015). "Control Constitucional de las Leyes Electorales". *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, IIJ-UNAM, (7-8), pp. 83-117.

Góngora, G. (2005). "La Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Árbitro Nacional, a Diez Años de la Reforma Constitucional". *Investigaciones Jurídicas*, 20 (78), Universidad de Guanajuato.

González, J. (2020). "Acción de inconstitucionalidad en materia electoral, 2007-2017", en Luis Carlos Ugalde y Said Hernández Quintana (coords.), *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*. TEPJF, pp. 459-486.

Herrera, A. (2013). "La interacción del poder reformador de la Constitución y la Suprema Corte de Justicia en la construcción democrática: el caso del control de constitucionalidad en materia electoral", en Marcos F. del Rosario Rodríguez (coord.), *Nuevas tendencias del constitucionalismo en la actualidad*. Ubijus, pp. 545-556.

Nava, S. (2020). "La evolución de la justicia electoral en México, 1996-2019", en Luis Carlos Ugalde y Said Hernández Quintana (coord.), *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*, TEPJF, pp. 423-458.

Ruíz, M. (2012). *Facultad constitucional de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad en materia Electoral*. [Tesis de maestría]. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.



**TRIBUNAL CONTENCIOSO
ELECTORAL DEL ECUADOR**



Laura Villalba

Abogada. Magíster en Administración Pública, Especialista Electoral - Oficina de Elecciones y Servicios al Votante, Ciudad de Minneapolis, Estado de Minnesota, Estados Unidos de Norteamérica. Es autora del libro “Delitos Electorales y sus Instituciones en América Latina”, Capítulo Paraguay. Ha publicado artículos y reseñas sobre temas electorales, justicia penal, electoral, democracia y partidos políticos. Consultora de organizaciones electorales, organizaciones no gubernamentales y entidades estatales, incluyendo: la Comisión Federal de Elecciones de los Estados Unidos (FEC), la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), el Instituto Internacional Republicano (IRI), el Centro Carter, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Organización de Estados Americanos (OEA), entre otras.
Correo electrónico: laura.villalba@ymail.com

- Fecha de recepción: 26/12/2022
- Fecha de revisión: 04/05/2023
- Fecha de aceptación: 23/06/2023
- Fecha de publicación: 28/07/2023

LA DESAFECCIÓN DEMOCRÁTICA Y LA DEVALUACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO MONEDA POLÍTICA: EL CRECIENTE VALOR DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES COMO TRANSMISORES DE MENSAJES Y TEMAS POLÍTICOS EN EL INCIERTO MUNDO DEL POST ELECTORALISMO FORMAL

RESUMEN:

La crisis de la democracia es un fenómeno global. La democracia formal, que no tenga contenido de gobernanza y política pública, cuyo objetivo sea la buena gobernabilidad, es una farsa en la que los partidos usan las elecciones para legitimar gobiernos de la élite para su propio beneficio. Los ciudadanos están insatisfechos con el funcionamiento de la democracia y descontentos con los partidos políticos, porque los ven como una élite desconectada. La crisis de relevancia, legitimidad (o sea credibilidad y capacidad de ejercer justicia y equidad), no solo se sintió en las estructuras partidarias, fue un fenómeno que subvirtió a todas las instituciones sociales, con la posible excepción de la Iglesia. La desafección democrática tiene efectos negativos en la ciudadanía y poder político, condicionado por las actitudes como el desinterés, la desconfianza o el cinismo muy ligados a la gobernanza de un país.

PALABRAS CLAVE:

Debilitamiento de la democracia, sistema de partidos políticos, desafección partidaria, apatía política y partidaria, América Latina.

ABSTRACT:

The crisis of democracy is a global phenomenon. Formal democracy, which does not have governance and public policy content, whose objective is good governance, is a farce in which parties use elections to legitimize elite governments for their own benefit. Citizens are dissatisfied with the way democracy works and unhappy with political parties, because they see them as a disconnected elite. The crisis of relevance, legitimacy (that is, credibility and capacity to exercise justice and equity), was not only felt in party structures, but it was also a phenomenon that subverted all social institutions, except for the Church. Democratic disaffection has negative effects on citizenship and political power, conditioned by attitudes such as disinterest, mistrust or cynicism that are closely linked to the governance of a country.

KEYWORDS:

Weakening of democracy, system of political parties, partisan and political disaffection, party and political apathy, Latin America.

Introducción e invitación a la reflexión

La crisis de la democracia es un fenómeno global. Cada término que introducimos a la discusión requiere su propia definición, ya que está expuesto a la contestación política y también de política pública (Gallie, 1956). Entonces, no podemos presumir que la democracia sea una sola. Ahora, que cuente con elementos en común, creo que es algo que podemos plasmar y dejar como lineamientos que permitan una conversación a distancia sobre

el tema de este artículo, que es la creciente desafección con algunos componentes imprescindibles, precisamente, de este marco de referencia y acción que tiene parcialmente como objetivo político-filosófico, la libertad y la justicia de la vida política del ser humano. En este contexto, la democracia sería un proceso a través del cual los seres humanos toman decisiones mayores y menores, que no solo determinan las reglas del juego desde el punto de vista

de cómo coexisten, pero cuáles son los términos bajo los que se cohabita. Para eso se toman pulsos o se tienen elecciones periódicas, en las que la población votante decide de forma directa o indirecta (con restricciones determinadas, usualmente por la edad) sobre cuál es la política pública que se va a adoptar, con relación a un problema o necesidad a satisfacerse. Dado el tamaño de las agrupaciones sociales esto, generalmente, involucra algún tipo de representación. Aunque también existen fenómenos de subsidiariedad y descentralización que permiten tomar decisiones al nivel que se requiere ejecutar alguna acción. Como se ve, esto adquiere una complejidad inmensa e involucra un factor clave que es el PODER y su manipulación o monopolio relativo o absoluto, y ese no es el objetivo del trabajo. Sin embargo, esto se propone para enfatizar que un debate sobre partidos políticos está enmarcado en un contexto vasto que no solo se enfoca en su descripción, explicación y posible predicción con relación a una dimensión de investigación muy limitada. Además, tendremos que adoptar una definición que incorporará componentes básicos, puesto que cuando se habla de dichos partidos es evidente que tienen raíces de identidad nacional, pero su visión es global y las fronteras míticas de los mapas no detienen los procesos íntegros, que han hecho que un prestigioso y popular autor, Moisés Naím, contradice sin ningún problema hablando tanto de *El Fin del Poder: Empresas que se hunden, militares derrotados, papas que renuncian, y gobiernos impotentes: como el poder ya no es lo que era* (Naím, 2014) y *La Revancha de los Poderosos: cómo los autócratas están reinventando la política en*

el siglo XXI (Naím, 2022). Hoy, vivimos en el siglo XXI con la mentalidad del siglo XIX y las leyes, normas, reglas o ya sean regímenes del siglo XVIII. El siglo XX se perdió en dos guerras y la arrogancia del poder nuclear. No hay ninguna contradicción en la solapación de varias etapas y períodos sobreimpuestos y coexistentes en esta compleja realidad política contemporánea. Es, precisamente, a causa de la imposibilidad de encontrar soluciones fáciles a los problemas políticos y de política pública que aquejan al mundo político.

Desarrollo, o la contemporaneidad expuesta a la crítica

Desde mediados del siglo XX los partidos políticos experimentaron dos procesos paralelos. A través del primero, maduraron como organizaciones aglutinadoras de idearios y políticas públicas que llevaron a sus líderes al poder (al ápice de la pirámide política, ya sea por medio de las elecciones u otro procedimiento de naturaleza no libre y electoral). Este es el proceso explorado con gran habilidad por el científico político estadounidense Gabriel Almond (1958). Al mismo tiempo, empezó la gradual aparición de los movimientos sociales, que representaban idearios más amplios de procesos y dinámicas, que los partidos políticos no podían incorporar, como: el crecimiento de la población, el ambiente, la participación de la mujer en la vida política-económica-social y otros. Un poco más tarde la tecnología con la televisión y, décadas posteriores, los medios sociales barrieron con las murallas formales

de los partidos políticos y los dejaron en lugares de poca relevancia electoral, ya que los ciudadanos se autogestionaban y organizaban, en algunas ocasiones llegando a crear manifestaciones de millones de personas, como lo fue la Primavera Árabe o los esfuerzos para movilizar a la población colombiana hacia la paz; todo esto a través de medios sociales difusos y fuera del control de partidos y Estados, y en manos de organizaciones no-gubernamentales (Sarmiento Santander, et. al., 2016). Como lo explica Pildes (2022):

Las redes sociales también son un contribuyente importante: hacen posible la movilización instantánea de la oposición, deslegitiman la autoridad política sin importar quién la ejerza y, especialmente en los Estados Unidos, permiten el surgimiento de políticos independientes que pueden encontrar audiencias nacionales y recaudar grandes cantidades de dinero a través de pequeñas donaciones, incluso en sus primeros años en el cargo. (Washington Post, p. 3)

La crisis de relevancia, legitimidad (o sea credibilidad y capacidad de ejercer justicia y equidad), no solo se sintió en las estructuras partidarias, fue un fenómeno que subvirtió a todas las instituciones sociales, con la posible excepción de la Iglesia.¹ (Alcaraz, et. al., 2021). Las intervenciones militares y las manifestaciones autoritarias de los gobiernos que vulneraron a las poblaciones en sus derechos humanos y las explotaron

de las formas más viles, mediante procesos de corrupción institucionalizada, dejaron desnudos a los Estados como garantes de justicia y sin posibilidad de justificar acciones estatales o de los actores asociados con el Estado, como los partidos políticos, vistos como habilitadores, facilitadores y, en muchos casos, copartícipes de los gobiernos militares, que no actuaron de forma ética ni contribuyeron al bienestar social. En todos los casos, estos gobiernos y sus partidos salieron del Estado desprestigiados y, tal es su continuada irrelevancia política, que en ningún caso ni país se ha visto el intento de intervención militar bajo determinada circunstancia después de los años 90. Aunque institucionalmente, como lo documenta Latinobarómetro (2021), se han recuperado instituciones relativamente virtuosas comparadas con los partidos políticos, que no tienen ningún apoyo como actores legítimos que representen a la identidad política nacional. Eso se quemó con las intervenciones que destruyeron el mito de que institucionalmente existían para defender al país y al pueblo del enemigo extranjero, terminando, torturando y asesinando a sus conciudadanos. La memoria no permite olvidar. Como dice el memorial argentino: *Nunca Más* (1986).

Pildes (2022) señala que:

El descontento de los ciudadanos es generalizado y se moviliza fácilmente, pero más fácilmente en la forma negativa de rechazo a los partidos tradicionales y figuras políticas. Sin embargo, cuando los partidos insurgentes o los candidatos a agentes libres son elegidos, los votantes rápidamente también se vuelven contra ellos, en un proceso continuamente

¹ Sin embargo, aún aquí es difícil generalizar, ya que al decir Iglesia hay que tener mucho cuidado, puesto que la Iglesia Católica perdió su monopolio con los feligreses a nivel global ante la embestida del Evangelismo Carismático Cristiano, encontrándose en algunos países, incluso en América Latina, en la minoría (Parker, 2005).

turbulento. En el frente económico, las quejas de los votantes se derivan de los efectos de la globalización en la clase media y trabajador. (p.3)

El descontento generalizado, mencionado, traspasa fronteras y se convierte en movimientos sociales organizados libremente y sin ninguna cabeza, en los que la unidad se encuentra en la oposición a estructuras tradicionales de poder que conducían los recursos, ya sean políticos o financieros, a las élites. Como lo indica este autor, el gran desafío es que no hay una alternativa real a las estructuras tradicionales: los partidos políticos pueden aglutinar o agregar intereses y representarlos en el Estado para llevar a una gobernanza democrática. Como señala la académica del Congreso de los Estados Unidos, Frances Lee: “ahora estamos

gobernados por “mayorías inseguras”; los votantes continuamente se vuelven contra el partido en el poder. Esta agitación constante en nuestra política genera lo que Lee llama: “la campaña perpetua” (Pildes, 2022).

Por lo tanto, se ven más cambios de gobierno repentinos y continuos o la franca inhabilidad de gobernar por parte de los ejecutivos y legisladores elegidos; el poder judicial está tan desprestigiado como los otros dos por el mismo problema de la corrupción (Quiroz Villalobos, 2019). Esto no necesariamente conlleva al caos ni al anarquismo, pero sí al inmovilismo por parte de la política pública y el distanciamiento del Estado de la sociedad. La brecha entre el ciudadano y el gobernante es cada vez más grande, y los puentes entre los dos son más frágiles; el tejido social se deshilacha.



Foto: www.infobae.com

En conclusión, y citando una vez más a Pildes (2022): “la fragmentación de los partidos y el surgimiento de políticos esencialmente independientes están dificultando la implementación de un gobierno eficaz en todo Occidente” (p.1).

La aparición del autoritarismo como alternativa al partido político democrático

Hay una dinámica preocupante que parece paralela al debilitamiento de los partidos tradicionales y las elecciones con contenido significativo, y no es parte de un proceso formal. Es el movimiento gradual, pero certero y claramente observable de las democracias occidentales hacia el autoritarismo. Esto no es una deformidad exclusivamente occidental, pero sí se puede observar con claridad, porque son procesos casi *sui generis* en cada país, que se relacionan entre sí mediante una dinámica global de líderes populistas autoritarios, como: Donald Trump, Vladimir Putin, Viktor Orbán, Rodrigo Duterte, Paul Kagame y, en especial, aquellos más cercanos a nuestra región, como: Andrés Manuel López Obrador, Daniel Ortega, Nayib Bukele, Nicolás Maduro, Pedro Castillo, Cristina Fernández de Kirchner, entre otros. En realidad, la lista es casi interminable. Elegidos por vía de las elecciones formales, se perpetúan en el poder, a través de las mismas y, de esta forma, contaminan los procesos democráticos, volviéndolos autoritarios (Applebaum, 2021).

En América Latina, Sousa y Ávila (2019) describen con claridad el deslizamiento

hacia el autoritarismo: el fin del ciclo de redemocratización de muchos países latinoamericanos viene marcado por la decepción con una clase política involucrada en profundos casos de corrupción y con cuestionamientos al modelo de financiamiento de campañas electorales. Como resultado, el comportamiento de ese segmento gobernante tuvo un peso determinante sobre el rechazo a la clase política de los partidos tradicionales en las últimas elecciones. Este cansancio hacia los políticos de siempre favoreció el surgimiento de aquellos que se presentaron como independientes, novatos y a veces técnicos o incluso apolíticos, redundando en el ascenso de populistas y “salvacionistas”. Como consecuencia, en esos países viene creciendo el rechazo a los partidos políticos más antiguos y aumentando la adhesión a líderes de partidos de extrema derecha (Sousa y Ávila, 2019).

La derecha en la región no es más que una versión de la pretensión de monopolizar el poder estatal, ya que la izquierda hace lo mismo. Se usan argumentos distintos, pero al fin de cuentas lo importante es el monopolio del poder, la eliminación de la competencia política, el cierre de las avenidas de disenso y el enriquecimiento de la clase dirigente, a través del movimiento de recursos de la parte de abajo de la pirámide económica hacia la parte de arriba por medio de procesos de corrupción que son más absurdos y burdos que racionales; y, casi siempre, son motivo de la caída de estos gobiernos (junto con los abusos masivos de los derechos humanos). Basset (2019) concluye que: “La aversión hacia los

partidos es un limitante para estas fuerzas mientras no sean capaces de inventar formas de organización alternativas” (p.1). Como se precisó, los partidos no tienen la capacidad organizativa ni de legitimidad para extender su ideario a los movimientos sociales que surgen de las necesidades diarias que los ciudadanos suplen o solucionan con la autogestión.

Habiendo entregado la sentencia de muerte a los partidos tradicionales, por ejemplo, el partido Liberal y Conservador en Colombia perdieron, finalmente y por completo, su relevancia durante la elección del Presidente Petro en el 2022. Lo mismo se podría decir de muchos otros casos en la región, todavía se ven partidos personalistas que se organizan alrededor de una *personalidad* y llevan a este individuo al liderazgo ejecutivo, como lo hizo el Partido Libre (Libertad y Refundación) con Xiomara Castro de Zelaya, en Honduras. Entonces son los partidos tradicionales los que han muerto. Lo que se ve son partidos nuevos de permanencia incierta que responden a lo que indicó la académica Lee: “la campaña perpetua”; esto es parte del proceso populista que se observa en la región.²

Dichos procesos han preocupado profundamente a la academia³ y al mundo político de las organizaciones

2 Siendo este “un movimiento nacional-popular en el que se moviliza, mediante un líder, a un pueblo que pone en entredicho, por medio de una ruptura antagónica y una lógica polarizadora, el estado natural de cosas vigentes. Movilización popular que está en permanente tensión para lograr su institucionalización, ya que está en busca de un reconocimiento que por mucho tiempo le fue negado. Todo ello, en un contexto de crisis hegemónica” Riveros, C. (2018).

3 Por ejemplo, a Mounk, Y. (2022). The Great Experiment Why Diverse Democracies Fall Apart and How they Can Endure.

internacionales gubernamentales⁴ y no gubernamentales, por ejemplo⁵.

Sin embargo, no se percibe ninguna solución política autóctona y auténtica a mediano o largo plazo, dadas las circunstancias que incluyen la pandemia del COVID-19, una crisis económica global y una guerra que cuestiona los pilares del sistema legal internacional (Ucrania). En este sentido Montero, Torcal y Gunther (1998) hacen notar que:

La cultura política es un fenómeno multidimensional. La literatura sobre la cultura política de las viejas democracias se ocupa de numerosos casos en los que se interpreta que cualquier signo de insatisfacción con la democracia puede conducir a una crisis de la legitimidad democrática. (p.43)

Y es, precisamente, esa crisis de legitimidad a la que se enfrenta cada gobierno que llega al poder, viendo que al entrar al Palacio de Gobierno tiene las riendas del poder formal, pero no la capacidad de gobernar con eficacia, ni eficiencia, ya que las órdenes no se cumplen o lo hacen dando lugar a la tentación del autoritarismo y la decisión por *fiat*. Uno podría decir que la antigua sentencia colonial ha revivido “Obedecemos, pero no cumplimos.”

El lector estaría por buen camino esperando que todas estas reflexiones llevaran a una prescripción muy negativa y a un pronóstico

4 Se puede citar al Secretario General de las Naciones Unidas Guterres, A. (2022). Backsliding of democracy worldwide.

5 Un caso importante sería Transparencia Internacional en Pring, C., & Vrushi, J. (2019, January 29). Tackling the crisis of democracy, promoting rule of law and fighting. Transparency.org. Revisado el 26 de diciembre de 2022. <https://www.transparency.org/en/news/tackling-crisis-of-democracy-promoting-rule-of-law-and-fighting-corruption>

bastante negativo. Sin embargo, ese no es el caso dadas las capacidades de autogestión a nivel local demostradas alrededor del mundo. Ya sea para solucionar problemas de alcantarillado (subsidiariedad en la Unión Europea) o responder a la toma de poder por parte de las Fuerzas Armadas (Myanmar), las poblaciones demuestran gran resiliencia y una extraordinaria capacidad de autogestión que, aunque no alimenta la formación de partidos tradicionales y procesos electorales formales, sí lleva a la organización social y la activación de grandes capacidades de ejercer cambio a nivel local. Sin ser el objetivo final de estas reflexiones, bastaría con orientar al lector al movimiento del comunitarismo y el valor del bien común (Rubio, 2007). En este contexto, la participación ya no es cuestión de ser militante en un partido o de solo participar en elecciones formales, rutinarias y meramente simbólicas, pero sí tener derechos y deberes, así como

responsabilidades que obligan a pertenecer a la sociedad, donde las acciones de la política pública se enfocan en el bien común y el Estado de Derecho (*Rule of Law*), no solo siendo una guía o norma de comportamiento sino un elemento fundacional social que rige las actuaciones políticas del ciudadano y el Estado. La gobernanza y gobernabilidad, conceptos enriquecidos, entre otros por Joan Prats, son cimientos de democracias enfocadas al bien común (Varela, 2011).

Esta abstracción se vuelve realidad cuando las prácticas de la democracia electoral adquieren características que fomentan la participación y no solo la hacen más fácil, sino más accesible. Pildes (2022), se refiere a los Estados Unidos, pero en el hemisferio hay muchas limitantes al voto que se podrían eliminar y generar más confianza en el votante, en la transparencia y la integridad del sufragio:



Foto: www.freepik.es

Aun así, existen reformas institucionales que podrían ayudar a Estados Unidos a rechazar el faccionalismo y la fragmentación: cambios en la estructura de las elecciones primarias; el uso de la votación por orden de preferencia; distritos electorales más competitivos; formas tradicionales de elecciones financiadas con fondos públicos (en lugar de aquellas basadas en pequeños donantes); mayor aporte de las figuras electas del partido en la elección de los candidatos presidenciales. Si las democracias son incapaces de brindar un gobierno efectivo, la desafección, la ira y la alienación seguirán creciendo. Peor aún, ese fracaso puede atraer a los votantes hacia líderes autoritarios, que prometen acabar con la disfunción y ofrecer lo que los gobiernos democráticos parecen incapaces de proporcionar. (p.4)

Después de varios ciclos de autoritarismo en América Latina, la democracia formal electoral, especialmente, a través de su aspecto aglutinante, evidencia que los partidos políticos han sufrido un tremendo desgaste que ha llevado a la desaparición de algunos partidos tradicionales, pero también a la irrelevancia del modelo electoral formal y simbólico. Asimismo, existe un control por parte de los partidos, en el sentido de cómo acceder a ellos y acerca de quién es elegido en listas controladas, conformadas y seleccionadas por estos, basados en un cúmulo de intereses y en la diversidad de sociedades cambiantes, que ahora se encuentran a la deriva y abiertas a la manipulación de movimientos de masas que se centran alrededor de personalidades y no de programas, de mensajes pasajeros y no de intereses permanentes de

desarrollo, de crecimiento y de maduración democrática (en especial la inclusión más que formal de los excluidos en alianzas que, significativamente, empoderan a la población a tomar control sobre el rumbo de sus destinos).

Desafortunadamente, la coyuntura que incluye la masificación de información de dudosa procedencia y credibilidad, a través de los medios sociales se ha unido al desprestigio de los partidos políticos para producir un populismo que no tiene filosofías, pero sí es tendencioso, es decir va desde el extremo autoritarismo hasta el absurdo comunismo, uniéndose en el abuso de la ignorancia (que es simplemente la falta de información y profundidad de conocimiento del ciudadano común) para aprovechar el deshilachamiento del tejido social, producto de la urbanización (3 de 4 latinoamericanos viven en el mundo urbano) y la penetración de los medios sociales, más no de su buen uso racional y educado en marcos de referencia formales (Ehmke, 2022), encauzando a una perfecta tormenta de participación emotiva que no tiene contenido de política pública, pero sí de proyectos y proyecciones personales y personalistas que han llevado al borde del colapso a una mayoría de países del mundo Hispano-Lusitano.

Si hay una encuesta respetable que muestra la preocupante realidad de los partidos políticos tradicionales, es la realizada por Latinobarómetro (2020) que indica que, entre todos los actores institucionales de las sociedades de la región, los partidos políticos están en el último lugar con un apoyo del 13 %, esto comparado con la iglesia que tiene un apoyo del 61 %, a pesar

de la evidente secularización de la región. El porqué es evidente y es un llamado a la acción por parte de políticos y ciudadanos. Los partidos no tienen legitimidad y tampoco juegan un papel significativo en la solución de los múltiples problemas que aquejan a la región, desde la corrupción hasta la seria degradación del ambiente. Al contrario, son vistos como vehículos que sirven a intereses particulares, a explotar y abusar del poder y de la ciudadanía/población. No ofrecen más que promesas y no cumplen ningún compromiso con la sociedad, ya sea fuera o dentro de un gobierno. Son vistos como una sombrilla que cubre las acciones de individuos que usan y abusan del poder para enriquecerse personalmente y ampliar los campos de control, y dominio para sus allegados, sean familiares o seguidores afiliados a sus partidos. ¿Mafia? Sí, “Mafia o Patria”, como lo expresa el político paraguayo liberal Efraín Alegre. La pregunta puntual sería ¿Hay algún político tradicional que se escape del abuso del poder?

Entonces, los partidos políticos se han convertido en mecanismos similares a las mafias o familias de patronaje y clientelismo que sirven a los que están en el poder y no dan ningún beneficio a sus militantes, lo que se refleja en los bajos índices de votación y participación ciudadana en las elecciones, desde las locales hasta las nacionales/generales. Esto a pesar de importantes logros en limpiar y legitimar los procesos electorales formales, y hacerlos más transparentes, participativos e inclusivos; así como menos abiertos a las manipulaciones de las que antes eran víctimas por los partidos políticos en sus momentos de mayor auge. Sin la mediación de dichos partidos entre la

población y los centros de poder, no existe una clara articulación de las necesidades de la población de una forma lúcida, o sea la famosa aglutinación de intereses formulada por Sartori (2005). Este es un fenómeno casi universal, ya que no parece existir país exento de la aparición y el activismo del populismo, así como de la tendencia a dejar que el sistema político se mueva hacia el extremismo autoritario. Se ve en los Estados Unidos, Italia y Rusia, por no mencionar a la China Popular. Estos cuatro países son muy distintos y; sin embargo, han sido victimizados por las llamadas de las sifides del despotismo que tienen la concentración del poder alrededor de individuos, partidos excluyentes, limitantes y no aglutinadores.

Esta situación provoca preocupación, no solo por su paralelismo histórico antes de la Segunda Guerra Mundial, sino por la falta de alternativas viables de gobernanza y gobernabilidad democráticas, participativas e incluyentes apoyadas por las más diversas poblaciones. Las dinámicas creadas por los medios sociales, en especial aquellas de un aislamiento intelectual y la creación de realidades ficticias y alternas *alt-reality*, han generado una multiplicidad de movimientos que parecen distintos, pero que en común atacan los modelos de participación abierta asociados al liberalismo clásico, que protege los intereses y voces de las minorías (Fukuyama, 2022). Hoy, lo que mueve a las masas son las conspiraciones tipo QAnon (Estados Unidos, un país con una venerable historia de creencia popular en las teorías de la conspiración) o similares que dividen y segmentan a una población o nación y generan *distrust*/desconfianza, precisamente, en el momento cuando la interdependencia

económica y la interpenetración tecnológica han pasado su punto clave/*the tipping point* (Gladwell, 2020). Es posible que el aislamiento propuesto por los promotores del hipernacionalismo de medios sociales y de comunicación tradicionales colonizados por ideologías tendenciosas como FOX en los EE. UU. (como los regímenes difunden y manipulan la información) sean una reacción a esta internacionalización y globalización, pero lo único que generan es una contra corriente que no ha podido ni podrá contrarrestar las fuerzas dominantes de la erosión de fronteras provocadas por el internet y las cadenas de suministros globales. Queramos o no, aunque no nos movamos nunca de donde nacemos, crecemos y morimos, somos ciudadanos globales. Esto no solo molesta, irrita y enfurece a los neonacionalistas que se ven asediados por las multitudes llenas de diversidad, que se mueven como olas de un lugar a otro sin respetar fronteras y que no pueden detenerse ni con muros ni con armas. El desafío del Sigo XXI es ¿Qué hacer con el otro? ¡Quién no es como tú o yo!" (Fuentes, 2010).

Podemos hablar de un profundo desgaste del sistema democrático y de los partidos políticos, la continua desafección con el gobierno, el colapso e irrelevancia de partidos y figuras tradicionalmente dominantes, y la constante búsqueda de alternativas. La naturaleza de la autoridad política ha cambiado. El poder político se ha fragmentado, ya que los votantes abandonan los partidos tradicionales y se vuelven hacia partidos insurgentes advenedizos o políticos independientes y agentes libres de todo el espectro político.

A esto llamamos, desafección democrática, falta de interés por la política partidaria y la desconfianza de las personas hacia los políticos y sus instituciones. Los ciudadanos no expresan duda o temor en que el sistema democrático sea bueno o no y están lejos de prescindir de él, lo que sí se puede observar es el distanciamiento entre el ciudadano y la política, pues no se sienten conectados, vinculados ni comprometidos con la práctica política y esto se refleja en la baja participación en las elecciones.

A modo de conclusión o la invitación a más reflexión y acción

La democracia formal que no tenga contenido de gobernanza y política pública, cuyo objetivo sea la buena gobernabilidad, es una farsa en la que los partidos usan las elecciones para legitimar gobiernos de la élite, para su propio beneficio. Los ciudadanos están insatisfechos con el funcionamiento de la democracia y descontentos con los partidos políticos, porque los ven como una élite desconectada.

Sin embargo, dichos partidos son una piedra angular tradicional de la democracia representativa y desempeñan una función singular, como ninguna otra institución; además, contienden y buscan ganar elecciones, a fin de administrar las instituciones públicas. Estos plantean políticas públicas que son construidas con base en las preferencias de la población. A través de sus opciones de candidatos y políticas ofrecen alternativas de gobernabilidad, y buscan fortalecer las instituciones políticas nacionales el

momento de presentar sus candidaturas en las elecciones y de movilizar a las personas que respaldan su visión de interés nacional. Si bien existen partidos políticos sin democracia, no puede existir democracia sin partidos, puesto que no serían realmente representativos y participativos, por lo que es posible que se tengan que reinventar (Villalba, 2017). Entonces, la prescripción vista como medicina para el cuerpo político, es el rediseño de un componente formal que integra todo lo que hace el partido, un elemento de construcción viva de la democracia y no un muro contenedor del autoritarismo. Es un desafío extraordinario.

La desafección representativa es el sentimiento de rechazo o distanciamiento que experimentan los ciudadanos ante las instituciones y los agentes de representación política. Es una expresión de desafección política, es decir, el “sentimiento subjetivo de impotencia, cinismo y falta de confianza en el proceso político, los políticos y las instituciones democráticas, aunque sin cuestionar el régimen político” (Torcal y Montero, 2006, p. 1339). También, es un problema social importante que se fue afianzando cada día, a causa de la crisis en la representatividad social y política; y, en el medio pulula la corrupción política, social y del Estado, como uno

de los principales problemas del país, además de la dudosa reputación por parte de sus representantes (Cotler, 2015).

No es de esperar que ni los sistemas políticos, ni los partidos se reinventen a corto plazo; no obstante, sí es importante mantener un cuidadoso apoyo en los procesos de participación popular que empoderan a la población dentro y fuera de las organizaciones sociales tradicionales o emergentes. Eso es algo nuevo para la región, con su fuerte tradición de recelo a la participación ciudadana confundida con el comunismo de antaño. Como hoy ya no existe ese espectro, pero si el gran peligro de la masificación de la participación popular a través del populismo de cualquier extremo, sea autoritario, en nombre de una persona o del pueblo (la antigua derecha y la izquierda; hay que tener mucho cuidado con los lemas que se usan para identificar a los movimientos populares del presente y futuro), la expectativa es que la participación ciudadana se centre en los “nuevos” temas y preocupaciones de las igualdades de género, raza o identidad, el ambiente y de otros “problemas complejos” o “perversos” que aquejan a nuestras sociedades. Para enfrentar estos desafíos, un partido tradicional es tan relevante como la mal llamada medicina medieval, lo es para el COVID-19 de hoy.

Bibliografía

Alcántara Sáez, M. (2019). Los partidos y la fatiga de la democracia, especial referencia al caso de América Latina. *Revista Derecho Electoral*. Número 28. ISSN: 1659-2069. DOI 10.35242/RDE_2019_28_1

Alcántara, M. (2014). *Política y calidad de la democracia en América Latina. Consideraciones complementarias al análisis de Leonardo Morlino*. En Morlino, L. *La calidad de las democracias en América Latina*. Idea Internacional.

Alcaraz, L., González, I. y Rodríguez, M. (2021). *Cultura política de la democracia en Paraguay y en las Américas 2021: Tomándole el pulso a la democracia*. La Cultura Política de las Américas (LAPOP). Barómetro de las Américas. Universidad de Vanderbilt chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.vanderbilt.edu/lapop/paraguay/ABPRY2021-Country-Report-Spa-Final-220519.pdf

Almond, G. (1958). A Comparative Study of Interest Groups and the Political Process. *The American Political Science Review*, 52(1), pp.270–282. <https://doi.org/10.2307/1953045>

Applebaum, A. (15 de noviembre de 2021). The Bad Guys are Winning. *The Atlantic*. <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2021/12/the-autocrats-are-winning/620526/>

Basset, Y. (7 de enero de 2019). Los partidos políticos: balance de 2018 y perspectivas de 2019. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/los-partidos-politicos-balance-de-2018-y-perspectivas-de-2019/>

Boswell, Corbett, Dommett, Jennings, Flinders, Rhodes, y Wood (2018). State of the field: What can political ethnography tell us about anti-politics and democratic disaffection? *European Journal of Political Research*. Número 58, pp. 56–71. DOI: 10.1111/1475-6765.12270

Cárdenas, J.D. (n. d.). *Elecciones, desafección y recuperación de la confianza*. Campos Unisabana. Portal Noticias. Universidad de La Sabana. <https://www.unisabana.edu.co/portaldenoticias/opinion/elecciones-desafeccion-y-recuperacion-de-la-confianza/>

Carrillo, A. (2017). The representative disaffection in Latin America. *Andamios Analytics*. Volumen 14, Número 35, pp.17–41. ISSN 2594-1917. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632017000300017#B12

Cotler, J. (29 de junio de 2015). La democracia y el Estado en Perú. *Revista Política Exterior*. <https://www.politicaexterior.com/la-democracia-y-el-estado-en-peru/#imprimir>

Cohendet, M.A. (2020). ¿Una crisis de la representación política? *Revista de Derecho Electoral*. Número 29. ISSN: 1659-2069. DOI: https://doi.org/10.35242/RDE_2020_29_8

Ehmke, R. (6 Diciembre de 2022). *Cómo afecta el uso de las redes sociales a los Adolescentes*. Child Mind Institute. <https://childmind.org/es/articulo/como-afecta-el-uso-de-las-redes-sociales-los-adolescentes/>

Fuentes, C. (2010). *El Espejo Enterrado*. Alfaguara. ISBN: 786071106148

Fukuyama, F. (2022). *Liberalism and its Discontents*. Farrar, Strauss, and Giroux. Profile Books. ISBN: 0374606714.

Gallie, W. B. (1956). Essentially Contested Concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society*, 56(1), 167–198. <https://doi.org/10.1093/aristotelian/56.1.167>

García, D. (25 de abril de 2015). La desafección democrática. *El Periódico Mediterráneo*. <https://www.elperiodicomediterraneo.com/castello/2015/04/25/desafeccion-democratica-41802489.html>

Gladwell, M. (2020). *El Punto Clave / The Tipping Point* (Spanish Edition). Debolisillo/ Penguin Libros. ISBN 10-6073157541

Guterres, A. (15 de septiembre de 2022). *Backsliding of democracy worldwide*. Discurso del Secretario General de Naciones Unidas. Noticias Naciones Unidas. <https://news.un.org/en/story/2022/09/1126671>

Latinobarómetro. (2021). Banco de datos. <http://https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

Levitsky, S. y Ziblatt D. (2019). *How Democracies Die*. ISBN 978-1524762933

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (1986). *Memoria Argentina para el Mundo. Patrimonio del Nunca Más* <https://www.argentina.gob.ar/noticias/memoria-argentina-para-el-mundo-patrimonio-del-nunca-mas>

- Montero, G., Torcal, M y Gunther, R. (1998). Actitudes Hacia La Democracia en España: Legitimidad, Descontento y Desafección. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS), Número 83. 9-49
- Miroslav, N. (2020). The Effect of Parties on Voters' Satisfaction with Democracy. *Politics and Governance*. Volumen 8, pp. 59–70. ISSN: 2183–2463. DOI: 10.17645/pag.v8i3.2916
- Mounk Y. Council on Foreign Relations. (2022). *The great experiment: why diverse democracies fall apart and how they can endure*. Penguin Press.
- Naím, M. (2014). *El Fin del Poder*. ISBN-13: 978-8499923000
- Naím, M (2022). *La Revancha de los Poderosos: cómo los autócratas están reinventando la política en el siglo XXI*. ISBN-13: 978-1644735749
- Parker, C (2005). ¿América Latina ya no es católica? *Pluralismo cultural y religioso creciente*. América Latina Hoy. 41. 10.14201/alh.2431.
- Pildes, R. (15 de julio de 2022). It's not just us. Western democracies are fragmenting. *Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/outlook/2022/07/15/elections-france-spain-colombia-democracies/>
- Pring, C., y Vrushni, J. (29 de enero de 2019). *Tackling the crisis of democracy, promoting rule of law, and fighting*. Transparencia International Organización. <https://www.transparency.org/en/news/tackling-crisis-of-democracy-promoting-rule-of-law-and-fighting-corruption>
- Quiroz Villalobos, M. (2019). *La desconfianza hacia la democracia en América Latina*. Cuestiones constitucionales, (40), 221-241. Epub 20 de marzo de 2020. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2019.40.13233>
- Riveros, C. (2018). *El Proceso Populista: un aporte teórico al debate del fenómeno*. Scielo. ISSN 0718-5049. https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-50492018000100061&script=sci_arttext_plus&tlng=es
- Rubio, M. (2007). Una introducción al comunitarismo desde la perspectiva del derecho político. *Aposta: Revista de ciencias sociales*, ISSN 1696-7348, N°. 34, 2007, p. 34.
- Sarmiento Santander, F., et al. (2016) *"Informe Especial. Movilización Por La Paz En Colombia: Una Infraestructura Social Clave Para El Posacuerdo."*
- Sartori, G. & European Consortium for Political Research. (2005). *Parties and party systems: a framework for analysis*. European Consortium for Political Research Press (ECPR). ISBN-13: 978-0954796617.
- Sousa, M. y Ávila, G. (2019). *Legitimidad y compromiso democrático. Impases contemporáneos en América Latina*. Anuario Latinoamericano, Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Vol. 7, 213–230. DOI: 10.17951/al.2019.7.213-230.
- Torcal, M., y Montero, J. R. (2006). *Political Disaffection in Comparative Perspective*. En M. Torcal y J. R. Montero (eds.), *Political Disaffection in Contemporary Democracies: Social capital, Institutions, and Politics* (3-19). Routledge.
- Varela, E. (2011). *La Gobernanza en la Obra de Joan Prats*. GIGAPP Estudios/Working Papers
- Programa de Doctorado en Gobierno y Administración y Pública, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, ISSN: 2174-9515.
- Villalba, L. (2017). Democracia y Partidos Políticos. *Revista Especializada Justicia Electoral y Democracia*. Tribunal Contencioso Electoral Ecuador. Número 5, p. 108. ISSN 1390-8294.
- Zovatto, D. (2018). El estado de las democracias en América Latina a casi cuatro décadas del inicio de la Tercera Ola Democrática. *Revista de Derecho Electoral*. Número 25. ISSN: 1659-2069.



Angélica María Grande Montalvo

Doctora en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid, Máster en Gobierno y Administración Pública; y, abogada de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es especialista en Derecho Político y Electoral, y colabora en las actividades académicas de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones de Perú. También, fue docente e investigadora en la Escuela Registral del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, entidad que forma parte de los tres organismos electorales del Perú. El presente artículo recoge aportes del estudio de las instituciones electorales, desarrollado 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.

Correo electrónico:
agrande@jne.gob.pe

- Fecha de recepción: 15/02/2023
- Fecha de revisión: 03/05/2023
- Fecha de aceptación: 23/06/2023
- Fecha de publicación: 28/07/2023

LA DEMOCRACIA COMO PILAR FUNDAMENTAL DEL ESTADO DE DERECHO

LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA EN EL PERÚ

RESUMEN:

En el presente estudio se analizan los elementos de la institucionalidad electoral peruana desde su realidad constitucional y en perspectiva histórica. A la vez, se reflexiona sobre el nexo entre democracia y Estado de derecho, a fin de verificar que se trata de una relación dinámica y en el tiempo, en función de diversos factores, estableciendo una conexión bidireccional, puesto que la democracia es un elemento consustancial al Estado de derecho pero, a la vez, un Estado capaz de garantizar la efectiva vigencia de los derechos ciudadanos; además, de ser un componente indispensable para la democracia representativa. Todo ello, con base en las peculiaridades propias del proceso histórico de la experiencia política peruana y latinoamericana, puesta de manifiesto por Guillermo O'Donnell (2010), quien lideró el más útil desarrollo epistemológico de la democracia latinoamericana.

PALABRAS CLAVE:

Democracia, Estado de derecho, institucionalidad, orden constitucional, ciudadanía política.

ABSTRACT:

This study analyzes the elements of the Peruvian electoral institutionalality from its constitutional reality and in historical perspective. At the same time, it reflects on the nexus between democracy and the rule of law, in order to verify that it is a dynamic relationship and over time, depending on various factors, establishing a bidirectional connection, since democracy is an inherent element of the rule of law but, at the same time, a State capable of guaranteeing the effective enforcement of citizens' rights; besides being an indispensable component for representative democracy. All this, based on the peculiarities of the historical process of the Peruvian and Latin American political experience, as highlighted by Guillermo O'Donnell (2010), who led the most useful epistemological development of Latin American democracy.

KEYWORDS:

Democracy, rule of law, institutionalism, constitutional order, political citizenship.

1. Introducción

Afirmar que en el siglo XXI la democracia es pilar fundamental del Estado de derecho, implica la asociación de dos conceptos que aluden a aspectos vitales de la experiencia política de un país. Como toda práctica es cambiante en el tiempo y en el devenir histórico, con lo cual dicha relación no tiene el mismo sentido, en el siglo XIX, XX y XXI ni la tendrá luego.

Adicionalmente, el vínculo entre democracia y Estado de derecho varía según la perspectiva jurídica o política con que se observe, desde el deber ser o desde el ser (Heidegger, 2000), así como desde una visión ética y prescriptiva propia de la ciencia jurídica o a partir del desenvolvimiento fáctico de tales experiencias que, por cierto, suelen evidenciar una importante distancia de su entendimiento prescriptivo.

Desentrañar el sentido jurídico de la correlación entre democracia y Estado de derecho supone un desafío de comprensión del ordenamiento constitucional, de lo prescrito por la norma jurídica fundamentada y organizadora de la vida política, tanto en la Constitución actual como en las Constituciones históricas. En este estudio nos centramos en ahondar este conocimiento, puesto que resulta necesario volver al fundamento político y formal de la convivencia política, toda vez que, en el caso peruano, parecen ser sustentos ajenos a una sociedad política que actúa y despliega su acción con amplia libertad democrática, paradójicamente, para desarticular la funcionalidad básica de un Estado en el que no confían y que, en la actualidad, lo expresan en la exigencia simultánea de cierre del Congreso y la caída del Ejecutivo. Sin lugar a dudas, una paradoja resultante de los antagonismos de un sistema semipresidencialista que genera inestabilidad en la institucionalidad estatal.

2. Acercamiento jurídico a dos conceptos esenciales: democracia y Estado de derecho, ¿hay jerarquía entre ambos conceptos? ¿Cómo se relacionan estos dos conceptos?

La conceptualización y definición de ambos conceptos es una labor compleja, debido a que están vinculados al proceso histórico de formación y transformación del Estado moderno; además, porque los términos Estado de derecho y democracia aluden a realidades políticas que están integradas por elementos éticos, jurídicos, políticos y culturales (Bustamante, 2018). De allí que lo

primero que correspondería señalar es que los dos términos tienen un sentido mutable en el tiempo e incluso en función de la cultura política de las sociedades, donde se despliegan las realidades políticas a las que se refieren ambas concepciones. Ni qué decir, del sentido diverso que deriva del hecho de ser objeto de múltiples disciplinas de estudio.

Desde el punto de vista jurídico constitucional, la evolución semántica del Estado es ampliamente considerada, sobre todo cuando se estudia bajo las categorías que definen la evolución del Estado moderno, desde la noción de Estado liberal (siglo XIX), seguido del Estado social (siglo XX) hasta llegar a la idea de Estado social y democrático de derecho (siglo XX y XXI). En todos los casos, la realidad constitucional, que a su turno consagra tales modelos de Estados, nos permite observar el fenómeno de la organización formal del poder político, pero con gran variación en cuanto a sus elementos constitutivos, lo que redundaría en la variabilidad del sentido del término Estado.

Igualmente, respecto al significado de democracia –con tal diversidad que su polisemia se adecua en el tiempo– prevalecen una variedad de definiciones, pero dicha complejidad se atenúa de alguna forma cuando nos aproximamos a lo que expresan los textos constitucionales sobre la democracia, ya que en ellos encontramos referencias expresas que la asocian con un atributo esencial o constitutivo del Estado (y del Estado de derecho).

De lo anterior, se deduce que, desde una perspectiva histórica y constitucional, la noción de Estado alude a una realidad política mayor. Asimismo, el término democracia hace referencia a un elemento que acompaña e integra consustancialmente la idea de Estado (al mencionarse expresamente para caracterizar la forma de Estado o de gobierno), y de manera tácita (o implícita, en la regulación de la ciudadanía, las elecciones, el sufragio, etc.).

La calificación del Estado como concepto mayor, justamente, deriva de la propia naturaleza del contenido de un texto constitucional, que tiene como finalidad perfilar la organización y distribución formal del poder político que es el Estado. Es una constante en todas las constituciones. La noción de Estado de derecho sigue la misma lógica, solo que apunta a una evolución del sentido del Estado que se afina en los textos constitucionales a fines del siglo XX e inicios del XXI. Implica que el imperio de la ley sobre gobernantes y gobernadores, es uno de los elementos distintivos del Estado. Además, está implícito en la noción de Estado desde su versión inicial que es el Estado liberal y

se hace explícita en la versión actual que es el Estado social y democrático de derecho.

Valga destacar que Reynaldo Bustamante (2018) señala que el contenido básico del Estado de derecho comprende cuatro elementos: a) el imperio de la ley que rige sobre gobernantes y gobernados; b) la separación funcional del poder entre el Legislativo, Ejecutivo y Judicial con su sistema de controles e intervenciones recíprocas; c) la legalidad de la administración; y, d) el reconocimiento y eficacia de los derechos fundamentales.

De acuerdo con lo regulado en la doctrina, la connotación de Estado (y Estado de derecho) es un concepto mayor frente al de democracia. En los textos constitucionales del siglo XIX y XX, el término democracia aparece como un elemento distintivo del Estado. Se constitucionaliza para referirse a la forma del Estado y/o la forma de gobierno.

Siguiendo a García Belaunde, en los textos constitucionales peruanos, encontramos las siguientes referencias que aluden a la relación entre Estado (de derecho) y democracia.



Foto: www.freepik.es

Tabla 1
La relación entre democracia y Estado en las Constituciones del Perú

Constituciones siglo XIX y XX	Regulación de la relación entre democracia y Estado
C. 1823	Forma de Gobierno El Gobierno del Perú es popular representativo (Art. 27)
C. 1826	Forma del Gobierno El Perú es popular representativo (Art. 7)
C. 1828	Forma del Gobierno La Nación Peruana adopta para su gobierno la forma popular representativa, consolidada en la unidad (Art. 7)
C. 1834	Forma del Gobierno La Nación Peruana adopta para su gobierno la forma popular representativa, consolidada en la unidad (Art. 7)
C. 1839	Forma del Gobierno El Gobierno de la Nación Peruana es popular, representativo, consolidado en la unidad, responsable y alternativo (Art. 12)
C. 1856	Forma del Gobierno El Gobierno de la República es democrático representativo, basado en la unidad (Art. 41)
C. 1860	Forma del Gobierno El Gobierno del Perú es republicano, democrático, representativo, fundado en la unidad (Art. 42)
C. 1867	Forma del Gobierno El Gobierno del Perú es republicano, democrático, representativo, fundado en la unidad (Art.43)
C. 1920	Forma del Gobierno El Gobierno del Perú republicano, democrático, representativo, fundado en la unidad (Art.68)
C. 1933	Forma de Estado El Perú es república democrática. El Poder del Estado emana del pueblo y se ejerce por los funcionarios con las limitaciones que la Constitución y las leyes establecen (Art.1)
C. 1979	Forma de Estado El Perú en una república democrática y social, independiente y soberana, basada en el trabajo. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado (Art. 79)
C. 1993	Forma de Estado La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana (...). Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes (Art. 43)

Fuente: Elaboración propia con base en García Belaunde (2016) y archivo digital de la Legislación del Perú del Congreso de la República del Perú. <https://www.leyes.congreso.gob.pe/constituciones.aspx>

Como es de suponer, la correspondencia entre democracia y Estado se ubica en el conjunto de normas que conforman el bloque constitutivo o estructural del Estado o de gobierno del Estado. Es importante destacar que la democracia se concibe como un elemento constitutivo del Estado, como un todo en sí y, en otros casos, como elemento del Gobierno del Estado, es decir, de los ámbitos del máximo poder de decisión política. Son dos asociaciones diferentes, pero sin duda, ambas con una lógica razonable. En el primer caso (C. 1823, 1826, 1834, 1933, 1979 y 1993) apunta hacia la naturaleza democrática del poder del Estado que emana del pueblo. Cuando la democracia se presente como elemento distintivo de la forma de gobierno (C 1823, 1856, 1860, 1867, 1929) hace referencia al componente democrático del cuerpo electoral, que interviene en el origen del poder de representación de los titulares de los cargos del gobierno (Legislativo, Ejecutivo y otras autoridades subnacionales).

Así, se trata de un entendimiento del Estado y del gobierno del Estado que presupone la idea de un poder político dividido y controlado, radicado en el pueblo y dirigido por un cuerpo de representantes elegidos por este, en un entorno de libertad e igualdad garantizado por el poder público. Entonces, a nivel constitucional, es consustancial a la idea de Estado, que el poder político que encana y organiza deriva de la decisión del pueblo expresada en las elecciones. Esto último justifica afirmar que la democracia representativa es pilar fundamental del Estado (y del Estado de derecho).

Con el devenir de la experiencia política, durante todo el período que abarca la

existencia del Estado peruano, el carácter consustancial de los elementos democráticos, como: la ciudadanía, las elecciones, el gobierno democrático y la propia idea del Estado, adquirió un sentido particular cuando se ha transitado por la versión de Estado liberal (siglo XIX), Estado social (siglo XX); y, Estado social y democrático de derecho (siglo XX y XXI), de la siguiente manera: a) a nivel de la ciudadanía en general y la ciudadanía política en particular, b) se ha perfilado la existencia y consolidación de las elecciones, como método ineludible de conformación de gobiernos democráticos ;y, c) se ha establecido un diseño de Estado, cuya existencia y fines son fundamento de la realidad democrática.

Lo anterior deja ver que los cambios en el entendimiento de la democracia, impactan en el sentido del Estado, que también se modifica en razón de dicho factor. Como sabemos, la connotación de democracia representativa se vincula por lo menos a dos concepciones: a) las procedimentales de la democracia y b) las amplias de democracia. La noción de democracia logra permear el sentido constitucional del Estado para perfilarlo como la organización del poder estatal orientada a la efectiva expansión de la ciudadanía y a la articulación de las condiciones para el ejercicio de los derechos políticos.

En cuanto al impacto del sentido de la democracia en la noción de Estado destacan, de manera particular, los aportes de O'Donnell (2010), ya que evidencian que en las concepciones procedimentales de democracia no existe mayor vinculación con el Estado, al haberse elaborado pensando en contextos que presuponen el

despliegue del régimen democrático en el marco de Estados que cumplen cabalmente sus fines. El aporte significativo y relevante de O'Donnell fue haber postulado que, para el caso latinoamericano, la democracia no se puede concebir, dando por hecho la existencia de un Estado que formal y efectivamente es capaz de cumplir sus fines de expansión de los derechos ciudadanos, tanto en el aspecto político como de los derechos previos.

Lo anterior ha generado que un vínculo adicional entre democracia y Estado, en el que el Estado aparece como elemento constitutivo de la democracia. Al respecto, O'Donnell (2008) y Mariani (2008) precisan que el Estado y la democracia siempre mantienen “una relación estrecha y constitutiva”, porque la democracia implica la existencia de derechos esenciales para configurar la igualdad política y estos precisan un Estado para ser exigidos. Los autores destacan que solo el Estado puede mediar para la existencia de condiciones efectivas de realización de la ciudadanía, aún más debido a los rasgos históricos de América Latina, donde el Estado ha sido (y sigue siendo) central para la construcción de la sociedad (Grande, 2015). Bajo esta mirada teórica, el concepto mayor es la democracia y el Estado es un elemento constitutivo.

No debemos dejar de lado lo que han planteado diversos autores, respecto a que en la relación democracia y Estado existe, en realidad, un vínculo de doble vía:

La primera vía incluye el análisis sobre el alcance con que la democracia logra ordenar el funcionamiento del Estado, el comportamiento de las instituciones, la democraticidad de la ley, etc. La segunda

se refiere a la capacidad del Estado como centro de poder para instaurar a la democracia como principio de organización social. (Mariani, 2008, p. 80)

En el marco de la primera vía de relacionamiento, se refuerza la idea que el Estado no es un componente extrínseco de la democracia sino intrínseco, al postular la existencia de una doble atadura:

No solo por el sistema legal, sino también, a través del poder, que el Estado atesora y que la democracia le da y le reclama que sea puesto al servicio de la efectividad de los derechos universales y de la expansión de la ciudadanía. (Mariani, 2008, p. 81)

Finalmente, los teóricos que sustentan la conexión entre Estado y democracia, dan cuenta que la lógica democrática no es la única que articula al Estado, sino que compiten con ella la lógica puramente política y la económica (Mariani, 2008). Dicha concurrencia de principios articuladores del Estado se evidencia, empíricamente, en su heterogeneidad en América latina (Grande, 2015).

3. La ciudadanía como primer elemento democrático del Estado de derecho ¿Cuánto hemos avanzado en ciudadanía democrática?

Cuando enfocamos el nexo entre democracia y Estado de derecho, concibiendo a la primera como elemento constitutivo del segundo, aparecen claras manifestaciones de la realidad democrática, siendo la ciudadanía, el elemento principal del Estado. Surge así la necesidad de reflexionar sobre la relación entre ciudadanía y Estado de derecho.

La realidad constitucional es capaz de mostrarnos la noción jurídica de ciudadanía que es consustancial al Estado. Su relevancia y efectiva vigencia es crucial, más aún cuando constituye un desafío permanente de la vida política materializar la visión constitucional de la misma. Ello supone la importancia de volver al pacto constitucional

para comprender su sentido jurídico y anclar en él la orientación para su materialización.

La población alude a una realidad que se manifiesta en tres dimensiones: política, civil y social. Para efectos de la vida política, sin duda, cobra especial importancia la configuración de la ciudadanía a nivel constitucional y en particular la ciudadanía política.

Tabla 2
Ciudadanía y ciudadanía política a nivel constitucional

Constitución	Ciudadanía	Sufragio y ciudadanía política
C. 1823	“Para ser ciudadano es necesario: 1.- Ser peruano. 2.- Ser casado, o mayor de veinticinco años. 3.- Sabe leer y escribir, cuya calidad no se exigirá hasta después del año de 1840. 4.- Tener una propiedad, o ejercer cualquiera profesión, o arte con título público, u ocuparse en alguna industria útil, sin sujeción a otro en clase de sirviente o jornalero”. (Art. 17)	“Solo la ciudadanía (...) da el derecho de elección en los casos prefijados por la ley. [...]” (Art. 22) “Tocando a la Nación hacer sus leyes por medio de sus representantes en Congreso, todos los ciudadanos deben concurrir a la elección de ellos, en el modo que reglamenta la ley de elecciones, conforme a los principios que aquí se establecen. Esta es la única función del poder nacional que se puede ejercitar sin delegarla”. (Art.30)
C. 1826	“Para ser ciudadano es necesario: 1.- Ser peruano. 2.- Ser casado, o mayor de veinticinco años. 3.- Saber leer y escribir. 4.- Tener algún empleo o industria; o profesar alguna ciencia o arte, sin sujeción a otro en clase de sirviente doméstico”. (Art. 14)	“El Poder Electoral lo ejercen inmediatamente los ciudadanos en ejercicio, nombrando por cada cien ciudadanos un Elector”. (Art. 20)
C. 1828	“Son ciudadanos de la Nación Peruana: 1.- Todos los hombres libres nacidos en el territorio de la República. 2.- Los hijos de padre o madre peruanos, nacidos fuera del territorio, desde que manifiesten legalmente su voluntad de domiciliarse en el Perú. 3.- Los extranjeros que hayan servido o sirvieren en el Ejército y Armada de la República (...)”. (Art. 4)	“La Cámara de Diputados se compondrá de Representantes elegidos por medio de Colegios Electorales de Parroquia y de Provincia”. (Art. 11) “La elección de presidente o vicepresidente se hará por los Colegios Electorales de Provincia (...)”. (Art. 86)

C. 1834	“Son ciudadanos de la Nación Peruana: 1. Todos los hombres libres nacidos en el territorio de la República. 2. Los hijos de padre peruano, o de madre peruana, nacidos fuera del territorio, desde que se inscriban en el registro cívico en cualquiera provincia. 3. Los extranjeros que hayan servido en el Ejército, o en la Armada de la República. 4. Los extranjeros casados con peruana, que profesen alguna ciencia, arte o industria, y hayan residido dos años en la República. 5. Los extranjeros que obtengan carta de ciudadanía”. (Art. 3)	“Los Colegios Electorales de parroquia se componen de todos los ciudadanos que gozan de sufragio en las elecciones parroquiales con arreglo a la ley”. (Art. 12)
C. 1839	“Para ser ciudadano en ejercicio se requiere: 1.- Ser casado, o mayor de veinticinco años. 2.- Saber leer y escribir, excepto los indígenas y mestizos, hasta el año de 1844, en las poblaciones donde no hubiere escuelas de instrucción primaria. 3.- Por hallarse procesado criminalmente, y mandado prender con arreglo a la ley. 4.- Por notoriamente vago, jugador, ebrio o divorciado por culpa suya”. (Art. 8)	“El derecho de elegir reside en los ciudadanos en ejercicio.” (Art.26)
C. 1856	“Son ciudadanos o se hallan en ejercicio de los derechos políticos, los peruanos varones mayores de veintiún años, y los casados, aunque no hayan llegado a esta edad”. (Art. 36)	“El sufragio popular es directo: lo ejercen los ciudadanos que saben leer y escribir, o son jefes de taller, o tienen una propiedad raíz, o se han retirado, conforme a la ley, después de haber servido en el Ejército o Armada”. (Art. 37)
C. 1860	“Son ciudadanos en ejercicio, los peruanos mayores de veintiún años; y los casados, aunque no hayan llegado a dicha edad”. (Art. 37)	“Ejercen el derecho de sufragio, todos los ciudadanos que saben leer y escribir, o son jefes de taller, o tienen alguna propiedad raíz, o pagan al Tesoro Público alguna contribución. El ejercicio de este derecho será arreglado por una ley”. (Art. 38)
C. 1867	“Son ciudadanos en ejercicio los peruanos mayores de veintiún años y los emancipados”. (Art. 38)	“El sufragio popular es directo: gozan de este derecho todos los ciudadanos en ejercicio”. (Art.39)
C. 1920	“Son ciudadanos en ejercicio, los peruanos mayores de veintiún años y los casados, aunque no hayan llegado a dicha edad”. (Art. 62)	“Gozan de derecho de sufragio los ciudadanos en ejercicio que saben leer y escribir. No podrá ejercer el derecho de sufragio ni ser elegido Presidente de la República, Senador o Diputado, ningún ciudadano que no esté inscrito en el Registro Militar”. (Art. 66)

C. 1933	“Son ciudadanos los peruanos varones mayores de edad, los casados mayores de dieciocho años y los emancipados”.(Art. 84)	“Gozan del derecho de sufragio los ciudadanos que sepan leer y escribir; y, en elecciones municipales, las mujeres peruanas mayores de edad, las casadas o las que lo hayan estado y las madres de familia aunque no hayan llegado a su mayoría”. (Art.86)
C. 1979	“Son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años. Para el ejercicio de la ciudadanía se requiere estar inscrito en el Registro Electoral”. (Art.65)	“Tienen derecho a votar todos los ciudadanos que están en el goce de su capacidad civil. El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esta edad”. (Art. 65) “Los ciudadanos tienen el derecho de participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en comicios periódicos y de acuerdo con las condiciones determinadas por ley. Es nulo y punible todo acto por el cual se prohíbe o limita al ciudadano o partido intervenir en la vida política de la Nación”. (Art. 64)
C. 1993	“Son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años. Para el ejercicio de la ciudadanía se requiere de inscripción electoral”. (Art. 30)	Conforme a Ley, los ciudadanos tienen los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y referéndum. (Art. 2 inc. 17 y art. 31) Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente. El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad.(Arts. 30 y 31)

Fuente: Elaboración propia con base al archivo digital de la Legislación del Perú del Congreso de la República del Perú. <https://www.leyes.congreso.gob.pe/constituciones.aspx>

La ciudadanía en general y la ciudadanía política en particular tienen, conforme el texto constitucional, un sentido que varía en el tiempo y que ha implicado que, progresivamente, se analice que la condición de ciudadanía abarca un conjunto de derechos civiles, sociales y políticos, cuya garantía configura la razón de ser del Estado.

Es importante constatar el sufragio como manifestación máxima de la ciudadanía política desde la configuración del Estado.

Entonces, en la relación en que la democracia es consustancial al Estado de derecho, la ciudadanía también se subsume y se puede decir que es consustancial al Estado (Estado de derecho). Asimismo, a

la inversa, el Estado es consustancial a la democracia, toda vez que esta demanda la existencia de un Estado verdaderamente garante de los derechos de ciudadanía. Esto significa que también requiere ser efectivo en la articulación previa de derechos civiles y sociales, indispensables para el ejercicio de la ciudadanía política.

A contra corriente de la regulación constitucional de la ciudadanía y la ciudadanía política, hay estudios empíricos que dan cuenta que en América Latina no existe correlación histórica entre el incremento de los derechos de ciudadanía y el fortalecimiento democrático. Con base en ello, O'Donnell (2010) insta trascender los presupuestos de ciudadanía que plantean las concepciones procedimentales de democracia y encuentran potencialidad empírica para la introducción del componente de la ciudadanía en el análisis de la democracia.

Cabe citar importantes contribuciones en torno a la concepción de la ciudadanía, como atributo explícito de la democracia, enfocadas en la necesidad de superar la reducción de la idea de ciudadanía a su dimensión política; puesto que, como reconocen diversos autores (PNUD, 2004), los derechos de ciudadanía política solo se pueden ejercer si, previamente, concurren derechos civiles y sociales que son esenciales para la viabilidad de aquellos de ciudadanía política.

Incluso O'Donnell (2010) destaca que el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica es aquel que subyace a los demás. Así, postula la ampliación del concepto de democracia mediante la incorporación del elemento de la ciudadanía, lo que implica:

i) no presuponer la existencia efectiva de la ciudadanía ni la existencia de ciudadanos como agentes competentes y con capacidad de elegir, sino entender que la realización efectiva de la ciudadanía pasa a ser en sí misma la expresión democrática de un país; ii) no limitar la concepción de ciudadanía a su dimensión política, sino comprender en ella la dimensión civil y social; y, iii) No dar por hecho la ciudadanía civil como sustento de la ciudadanía política en la experiencia latinoamericana (Mariani, 2008).

De lo anterior se advierte que la comprensión teórica de la democracia, en sentido amplio y de sus componentes como es la ciudadanía, ha llevado a trascender las teorías procedimentales, que consideran que la articulación de la ciudadanía política se define con la conquista del sufragio universal y, en una concepción amplia de democracia, se entiende que solo es posible si se articulan los derechos civiles y sociales esenciales para su viabilidad. En la articulación de los referidos derechos, el Estado juega un papel esencial (Muck, 2011).

4. Las elecciones como segundo elemento democrático del Estado de derecho. Las experiencias electorales y el proceso de profundización de la democracia

La constitucionalización de la democracia conlleva a la vez la constitucionalización de las elecciones, como mecanismo de conformación de gobiernos. La elección es manifestación fundamental de la democracia y refleja el proceso concreto de participación ciudadana en la conformación de la representación que conducirá el gobierno del Estado.

Tabla 3
Regímenes representativos e instituciones electorales en Perú

1823-1930	1930-1968	1979-1992	1993-2000	2001-2023
Militarismos y Aristocracias representativas	Oligarquías representativas	Régimen democrático representativo	Democracia delegativa	Democracia electoral orientada a la efectiva inclusión ciudadana civil, política y social
Sufragio censitario	Sufragio censitario	Sufragio Universal Formal	Sufragio Universal Formal	Sufragio Universal formal y real
Instituciones electorales con sentido jurídico y administrativo	Instituciones electorales con sentido jurídico y administrativo	Instituciones electorales con sentido jurídico y administrativo	Instituciones electorales con sentido jurídico y administrativo	Instituciones electorales con sentido jurídico y administrativo, y tránsito hacia una institución con sentido democrático

Fuente: Elaboración propia, con base en las ideas de Aljovín (2005), Tuesta (2006), Paniagua (1996), Pease y Romero (2013); y, Grande (2015).

El esquema muestra que estamos ante un fenómeno institucional peruano de larga data, en el que es posible identificar un proceso de transformación en los hechos y en la propia realidad constitucional.

Las modificaciones constitucionales más relevantes, tienen que ver con el diseño de la institucionalidad de la autoridad electoral, capaz de conducir los procesos eleccionarios. Suponen el surgimiento de una autoridad electoral de alcance nacional, a través de la dinámica electoral.

El proceso de centralización de esta se consolida en el año 1896, en virtud del consenso de los dos partidos políticos, de alcance nacional, más importantes, que en ese momento dominaban el Parlamento: el Partido Demócrata y el Partido Civil. (Peralta, 2011). Ambas agrupaciones políticas tenían como máximo valor político promover, desde el poder, la construcción de un Estado fuerte capaz de llevar adelante el proceso

de reconstrucción que impuso la derrota del Perú en la Guerra del Pacífico (1879-1883). Una forma de concretar dichos fines fue a través de reformas electorales que facilitarían su acceso y permanencia en el poder (Grande, 2015).

Con base en lo expuesto, la materialización de la autoridad electoral debe entenderse dentro de un conjunto más amplio de reformas que abarcan la exclusión de los analfabetos del derecho a elegir a sus gobernantes (con lo cual se exceptuaba a la mayoría de la población adulta) y se produce el cambio del sistema de elecciones indirectas por un sistema de elecciones directas. Todas ellas se enlazan a un proceso político paralelo, consistente en la centralización del poder del Estado y el debilitamiento del poder local (Aljovín, 2018).

En 1979, bajo un esquema que refuerza la centralización y autonomía de la autoridad electoral, el Jurado Nacional de

Elecciones aparece como máxima instancia concentrando funciones administrativas, jurisdiccionales y registrales, orientadas a lograr elecciones limpias y competitivas.

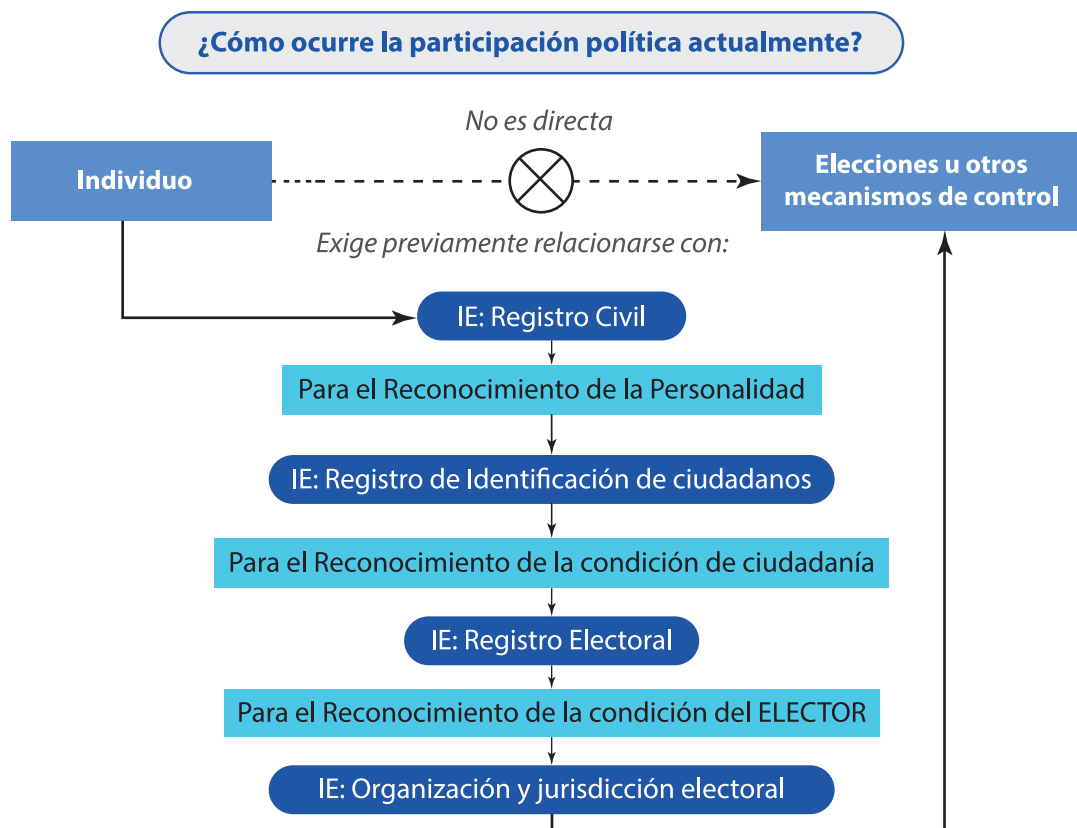
Hacia 1993 presenta los siguientes rasgos: i) estructuralmente se define como un organismo constitucional autónomo; ii) también se constitucionaliza la Función Electoral, como un conjunto de poderes concentrados bajo la autoridad- Jurado Nacional de Elecciones-; iii) se trata de un ámbito de poder estatal que incide en los partidos políticos que participan libremente en la competencia electoral y en una ciudadanía amplia –como nunca antes– por efecto de la universalidad del voto; y,

iv) participa de interacciones sistémicas con actores estatales y no estatales para efectos de lograr elecciones transparentes (Grande, 2015).

Mientras trasciende la constitucionalización de los organismos electorales, se presentan postulados de la teoría democrática, según los cuales una institución electoral participará del fenómeno democrático en la medida que se vincule, directamente, con su régimen y exprese una institucionalidad existente, operante, efectiva y –sobre todo– articuladora; así como, garante de los derechos en el ejercicio de ciudadanía política.

Tabla 4

La operatividad de la autoridad electoral desde la perspectiva constitucional y democrática



Fuente: Grande (2015)

5. Conclusiones

La relación entre democracia y Estado de derecho es bidireccional y cambiante, esto es concordante con el proceso histórico de transformación del Estado y de profundización de la democracia. Es cierto que la democracia es pilar del Estado de derecho, pero también se requiere el diseño y operatividad de un Estado que permita materializar lo consustancial de la democracia.

Se trata de un vínculo que se manifiesta en el orden constitucional y que, a la vez, opera en la realidad que siempre presenta una brecha, respecto del ideal constitucional. El entorno constitucional debe materializarse y para ello es determinante su carácter vinculante y obligatorio, y la fortaleza de la justicia prevista para procurar su cumplimiento. La realidad constitucional del nexo entre democracia y Estado de derecho es esencial; no es unidireccional sino bidireccional.

La ciudadanía y la ciudadanía política plasmada en el texto constitucional son fundamentales para comprender la connotación del Estado y la democracia; así como su variación en el tiempo. A la vez, conviene considerar los aportes de la teoría de la democracia latinoamericana que, trascendiendo la realidad constitucional, sostienen que no procede dar por hecho la existencia de una ciudadanía efectiva que se despliega óptima y automáticamente ni la de un Estado garante de tales derechos.

La realidad constitucional de los procesos electorales evidencia la correspondencia entre democracia y Estado. Uno de los aspectos más importantes es la regulación de la autoridad electoral. Las normas constitucionales reflejan los cambios de dicha autoridad en diversos momentos históricos de la vida política. Sin embargo, la teoría democrática incide en el sentido de la autoridad electoral e impacta, consecuentemente, en la transformación de la correlación entre democracia y Estado de derecho.

Bibliografía

Bustamante, R. (2018). El Estado de derecho: problemas, perspectivas, contenido y modelos. *Revista Vox Juris*, 36 (2), pp.21-36.

García, D. (2016). 3ra edición. *Las Constituciones del Perú*. Jurado Nacional de Elecciones.

Grande, A. (2015). *Instituciones electorales y democracia, estudio del caso peruano*. [Tesis doctoral]. UCM.

Heidegger, M. (2000). [1927]. *El ser y el tiempo*. Fondo de Cultura Económica.

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 las Naciones Unidas Sede Lima.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). *Nuestra democracia*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Fondo de Cultura Económica (FCE).

Mariani, 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. (2011). "Los estándares de la democracia: hacia una formulación de la cuestión democrática en América Latina". *Journal of Democracy en Español*. Volumen 3, pp. 22-41.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2004). *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

GARANTIZAMOS
Democracia



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 2023







REVISTA ESPECIALIZADA

JUSTICIA ELECTORAL Y DEMOCRACIA

NÚMERO 7 AÑO 6 JULIO 2023

 www.tce.gob.ec

 @TCE_Ecuador

 tceecuador

  Tribunal Contencioso Electoral