

MUNDO

E L E C T O R A L

Agosto 2020 • año 13 • N° 38

LA DEMOCRACIA LATINOAMERICANA EN TIEMPOS DE PANDEMIA RETOS, DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

DANIEL ZOVATTO

**LA CÉDULA DE IDENTIDAD PERSONAL,
VITAL EN TIEMPOS DE PANDEMIA**

Manuela Cosme



**LOS PARTIDOS ANTI-SISTEMA
EN LA ARGENTINA**

Gustavo Vivo

Director:
ALFREDO JUNCÁ WENDEHAKÉ
MAGISTRADO SEGUNDO VICEPRESIDENTE

Subdirector:
HERIBERTO ARAÚZ SÁNCHEZ
MAGISTRADO PRESIDENTE

Subdirector:
EDUARDO VALDÉS ESCOFFERY
MAGISTRADO PRIMER VICEPRESIDENTE

MUNDO

E L E C T O R A L

Agosto 2020

año 13

N.º 38

CONSEJO EDITORIAL
LUIS STAMP

EDITORA INTERNACIONAL
LIZBETH REYES

EDITOR NACIONAL
JORGE BRAVO

COORDINACIÓN DE PRODUCCIÓN
BERTA GRANADOS

DIAGRAMACIÓN Y DISEÑO GRÁFICO
EDWIN JESÚS CEDEÑO
KATHIA G. ESPINOSA O.

FOTOGRAFÍA
DIRECCIÓN DE COMUNICACIÓN
UNIDAD DE MEDIOS DIGITALES

CORRECCIÓN DE ESTILO / REDACCIÓN
CRISTÓBAL NAVARRO M.

TE TRIBUNAL ELECTORAL
LA PATRIA LA HACEMOS TODOS

Correo electrónico: mundoelectoral@tribunal-electoral.gob.pa
Apartado 0816-01504 - Tribunal Electoral, Panamá
Teléfono: (507) 507-8227 - Fax (507) 507-8522
www.tribunal-electoral.gob.pa
Unidad de Relaciones Internacionales
ISSN 1996-8663

Distribución Nacional: Departamento de Relaciones Públicas del TE
Distribución Internacional: Oficina de Relaciones Internacionales del TE
Separación de colores e impresión - Imprenta del Tribunal Electoral de Panamá

Para artículos de opinión, favor escribir a mundoelectoral@tribunal-electoral.gob.pa.
El contenido de los artículos debe ser estrictamente electoral, de carácter didáctico, con una extensión de 3,000 a 6,000 palabras. Los artículos deben llevar fotos y/o gráficas ilustrativas de buena resolución (formato JPG 300 dpi) y un pequeño resumen de su currículo (120 palabras aprox.), con una foto para ilustrarlo.



PORTADA: DR. DANIEL ZOVATTO
Director regional para América Latina y el Caribe de
IDEA Internacional

PRESENTACIÓN

Ante la grave situación de salud pública que enfrenta la humanidad, el Tribunal Electoral de la República de Panamá ha realizado ingentes esfuerzos para cumplir con su papel de garante de la identidad de los ciudadanos panameños y los extranjeros residentes. Asimismo, acudimos a los prestigiosos y fieles colegas que colaboraron con esta edición de la revista MUNDO ELECTORAL del año 2020.

Esta, nuestra segunda edición completamente digital, es testimonio de que ante la adversidad debe prevalecer la calma y la perseverancia que debe caracterizar a los organismos electorales, cuyas posturas ante la llamada “nueva normalidad”, deben girar alrededor de la premisa de que la democracia y la transparencia de sus procesos prevalecerá como siempre; especialmente con la llegada de los medios digitales, los cuales están forjando una transición de la democracia representativa que conocemos a una democracia participativa.

En este sentido, nuestro primer articulista, Daniel Zovatto, diserta sobre La democracia latinoamericana en tiempos de pandemia, retos, desafíos y oportunidades, desplegando un compendio de análisis, estadísticas y conclusiones sobre las tendencias y evolución del elector latinoamericano.

Los colaboradores Manuela Cosme y Hermes Sucre Serrano analizan distintas facetas del impacto de la pandemia en el Tribunal Electoral de la República de Panamá, en sus artículos La cédula de identidad personal, vital en tiempos de pandemia, y TE enfrenta pandemia de COVID-19, respectivamente.

El articulista Gustavo Vivo reflexiona sobre Los partidos anti-sistema en Argentina, un recorrido normativo y jurisprudencial en paralelo, puntualizando la trayectoria político partidista de algunos movimientos extremistas argentinos, desde la óptica del legislador y los organismos jurisdiccionales de la época. Leandro López, en su artículo La Reforma Electoral Inconclusa, se adentra en el debate constitucional sobre la reelección indefinida, planteando como caso de estudio la elección de Intendentes en la provincia de Buenos Aires.

Los autores Alonso Barnechea Busse y Cristhian Arturo Jaramillo Huamán comparten crédito sobre la autoría del estudio Los Organismos Electorales en el Perú, un análisis desde la teoría, que surge en el marco de la celebración de los 25 años de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

Hacemos un reconocimiento especial a nuestros articulistas, cuyos esfuerzos constituyen el aporte central de esta publicación. También, en esta ocasión, consideramos oportuno reconocer a todo el personal que, en las actuales circunstancias, colaboró en las distintas facetas de producción de esta edición. A todos ustedes, nuestro más sincero agradecimiento.



Alfredo Juncá Wendehake
Director de Mundo Electoral

Esta revista es propiedad del
Tribunal Electoral de Panamá.

Los contenidos de los artículos
son responsabilidad de los
autores y no representan la
opinión del TE.

Derechos reservados®

CONTENIDO

- 03 *La Democracia Latinoamericana en Tiempos de Pandemia. Retos, Desafíos y Oportunidades*
Daniel Zovatto
- 19 *La cédula de identidad personal, vital en tiempos de pandemia*
Manuela Cosme
- 25 *Los Partidos Anti-sistema en Argentina. Un recorrido normativo y jurisprudencial en paralelo*
Gustavo Vivo
- 37 *TE enfrenta pandemia de COVID-19*
Hermes Sucre Serrano
- 42 *La Reforma Electoral Inconclusa*
Leandro López
- 52 *Los organismos electorales en el Perú. Un análisis desde la teoría*
Alonso Barnechea Busse y Cristhian Arturo Jaramillo Huamán
- 65 *Eventos*
- 69 *¿Quién es Quién?*
- 71 *ELECTOTIPS*
- 72 *GLOSARIO*

DANIEL ZOVATTO

Director regional para
América Latina y el Caribe de
IDEA Internacional

La Democracia Latinoamericana en Tiempos de Pandemia Retos, Desafíos y Oportunidades

Educación:

Leyes, Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Córdoba y la Universidad Católica de Córdoba (Argentina).

Maestría en Administración Pública, John F. Kennedy School of Government Harvard University;

Doctorado en Gobierno y Administración Pública, Ortega and Gasset University Research Institute, Universidad Complutense de Madrid, España.

Doctorado en Derecho Internacional, Universidad Complutense, Madrid, España.

Carrera profesional:

Actual director regional para América Latina y el Caribe de IDEA Internacional.

Non-Resident Senior Fellow de la Brookings Institution.

Miembro del Consejo Asesor del programa para América Latina del Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Lideró más de 30 misiones de observación electoral en América Latina.

Autor de 40 libros (autor, coautor, editor, coordinador, copilador) y de más de 100 artículos sobre elecciones, derechos humanos, democracia y gobernabilidad en América Latina.

La demanda por más y mejor democracia se mantiene alta en muchos rincones del mundo, pero, al mismo tiempo, su calidad se deteriora aceleradamente, aumentan las amenazas que la acechan y la satisfacción con la misma cae a mínimos históricos^{1,2}. Pese a ello, la democracia conserva su resiliencia y continúa demostrando que, en términos comparados, ofrece mejores condiciones para el desarrollo sostenible que los regímenes híbridos³ y que los autoritarios. Estos son los mensajes principales que surgen del Informe sobre el Estado Global de la Democracia (GSoD2019), elaborado por IDEA Internacional (The Global State of Democracy 2019. Addressing the Ills, Reviving the Promise. www.idea.int) y publicado a fines del año pasado, antes del inicio de la pandemia del COVID-19.

¹ Según la encuesta más reciente sobre las actitudes globales del Pew Research Centre, el 51% de los ciudadanos de 27 países que fueron encuestados dijeron estar insatisfechos con la democracia. Pew Research Center, Abril 2019, "Many Across the Globe Are Dissatisfied With How Democracy Is Working", <<https://www.pewresearch.org/global/2019/04/29/dissatisfaction-with-performance-of-democracy-is-common-in-many-nations/>>.

² Según el informe del Centro para el Futuro de la Democracia de la Universidad de Cambridge, la insatisfacción con la democracia alcanzó un nivel récord mundial: el 57,5% de la población de 154 países afirma que está insatisfecho con la democracia, la tasa más alta desde que la Universidad de Cambridge empezó a realizar este informe desde hace ya 40 años. Hace tan solo 15 años el porcentaje de insatisfechos era de 38.5%. Foa, R.S., Klassen, A., Slade, M., Rand, A. & R. Collins, 2020. "The Global Satisfaction with Democracy Report 2020." Cambridge, United Kingdom: Centre for the Future of Democracy, <https://www.bennettinstitute.cam.ac.uk/media/uploads/files/DemocracyReport2020_nYqQWi0.pdf>.

³ Los regímenes híbridos son aquellos que adoptan una fachada democrática (con frecuencia en forma de elecciones periódicas, si bien no competitivas), acompañada, por lo general, de fuertes restricciones de las libertades civiles y otros derechos democráticos.

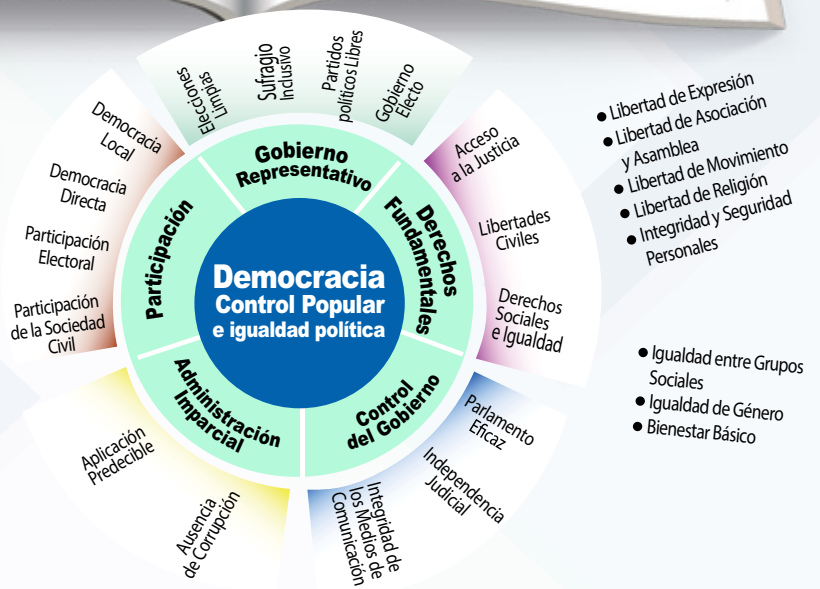
Los resultados del informe se basan en los índices GSoD2019, que capturan las tendencias democráticas a escala mundial, regional y nacional entre 1975 y 2018, cuya actualización se lleva a cabo anualmente. El marco conceptual que sustenta los índices parte de la definición de democracia de IDEA Internacional, que enfatiza la observación o escrutinio popular

158 países en todo el mundo y ayudan a monitorear el progreso de 8 de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ODS).



sobre la toma de decisiones públicas y sobre los encargados de tomar estas decisiones, así como la igualdad entre los ciudadanos para ejercer dicho control. El GSoD2019 traduce esta definición en 5 atributos principales de la democracia, 16 sub-atributos y 97 indicadores⁴.

Los índices se fundamentan en 12 fuentes de datos distintas, la mayor proporción de ellos son generados por el proyecto “Varieties of Democracy” (V-Dem)⁵. Los índices valúan los atributos y sub-atributos por país y año, y la puntuación va de 0 a 1, donde 0 representa el desempeño más bajo de la muestra y 1 el más alto. Los índices miden el desempeño democrático de



GRÁFICA 1:
MARCO CONCEPTUAL: EL ESTADO DE LA DEMOCRACIA EN EL MUNDO

Fuente: IDEA Internacional, 2019

⁴ Ver gráfica 1.

⁵ *Varieties of democracy (V-Dem)* es un nuevo enfoque para la conceptualización y medición de la democracia. El proyecto V-Dem incluye siete principios o concepciones sobre la democracia: electoral, liberal, participativa, deliberativa, igualitaria, mayoritaria y consensual, y recopila datos para medir cada uno de estos siete principios. V-Dem es uno de los más grandes proyectos de recopilación de datos de las ciencias sociales centrado en la investigación. Para más información sobre el proyecto visitar: <http://www.v-dem.net>.

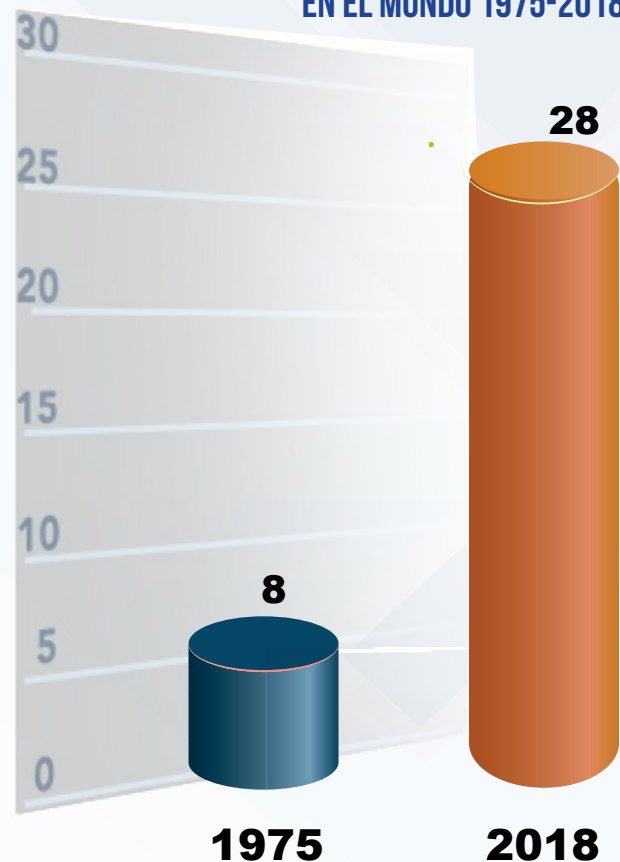
LA DEMOCRACIA ESTÁ BAJO ASEDIO. El surgimiento de líderes autoritarios, el creciente auge del populismo y de fuerzas políticas extremistas, nacionalistas, y xenóforas en varias regiones del planeta, ha dado lugar a un intenso debate sobre el estado de la salud de la democracia⁶. En tres décadas pasamos del optimismo exultante de Francis Fukuyama⁷ (“el fin de la historia”) a una sucesión de libros recientes que nos alertan del peligroso proceso de recesión, erosión e incluso de regresión democrática que recorre el mundo, entre los cuales cabe citar: *Ill Winds: Saving Democracy from Russian Rage, Chinese Ambition, and American Complacency*⁸; *How Democracies Die*⁹; y *Crises of Democracy*¹⁰, entre otros.

Pero, ¿qué tan seria es la crisis?, ¿qué tan graves son las amenazas que enfrenta la democracia?, ¿qué debemos hacer para revertir sus debilidades y potenciar sus fortalezas?, ¿qué dice el informe de IDEA Internacional acerca del estado global de la democracia?

Como en la novela de Charles Dickens¹¹, “Historia de Dos Ciudades”, la democracia vive su mejor momento y a la vez uno de los más difíciles. Hay razones para preocuparse, pero igualmente para ocuparse y ser optimistas. El GSoD2019 llega a una doble conclusión: por un lado, afirma que nunca antes el mundo ha sido tan democrático como en nuestros días: 3 de cada 5 personas a nivel mundial y 9 de cada 10 en Latinoamérica viven hoy en democracia. En otras palabras, 97 países (que representan el 62% o poco

más de 6 de cada 10 de los países del globo) son actualmente democracias. Pero, por el otro lado, el informe constata que, especialmente durante la última década, la calidad de la democracia se ha venido deteriorando de manera rápida en numerosos países del mundo y que el número de regímenes híbridos aumenta año tras año.

GRÁFICA 2: NÚMERO DE REGÍMENES HÍBRIDOS EN EL MUNDO 1975-2018



Fuente: IDEA Internacional, 2019

⁶ *Economist Intelligence Unit 2019, Democracy Index 2019, EIU: London. Según este informe, el promedio mundial volvió a descender, pasando del 5.48 en 2018 al 5.44 en el 2019. Este es el peor registro desde que la Unidad de Inteligencia de The Economist elaboró su primer Índice de la Democracia en 2006. www.eiu.com*

⁷ *Fukuyama, F., 1992, The End of History and the Last Man, Free Press: Nueva York.*

⁸ *Diamond, L., 2019, Ill Winds: Saving Democracy from Russian Rage, Chinese Ambition, and American Complacency, Penguin Press: Nueva York.*

⁹ *Levitsky, S., & Ziblatt, D., How Democracies Die, Broadway Books: Nueva York.*

¹⁰ *Przeworski, A., 2019, Crises of Democracy, Cambridge University Press: UK.*

¹¹ *Dickens, C., & Simon S. 1990, A Tale of Two Cities, Vintage Books: New York*

Esta erosión democrática ocurre tanto en viejas como en nuevas democracias. Lo que es más preocupante aún es que esta coincide con el ascenso electoral de políticos populistas, quienes una vez en el poder, vía reformas legislativas y constitucionales, corroen desde dentro los pilares de la democracia representativa y la división de poderes, debilitan el Estado de Derecho y los derechos humanos, y restringen los espacios de acción de la sociedad civil.

Y, como no podía faltar, el informe GSoD2019 aborda en uno de sus apartados la importancia creciente que vienen adquiriendo las nuevas tecnologías, entre ellas las TIC (tecnologías de información y comunicación) y las redes sociales, que están produciendo una profunda transformación del panorama democrático mundial. Debemos tener presente que, si bien estas tecnologías proporcionan un potencial sin precedentes

los ataques no son externos sino internos, y que, por primera vez desde el inicio de la “Tercera Ola de Democratización” a escala global, la democracia sufre un proceso de deterioro en todos sus aspectos, siendo los siguientes cuatro los que han registrado, en los últimos 40 años, el mayor grado de estancamiento, o, en el mejor de los casos, pobres avances: i) la reducción de la corrupción; ii) el avance en la igualdad de género; iii) la disminución de la desigualdad; y iv) el fortalecimiento de la independencia judicial. Pese a ello, el informe confirma el importante nivel de apoyo ciudadano y de resiliencia que aún conserva la democracia.

El estudio de IDEA advierte, asimismo, que si bien no estamos frente a una contra-ola democrática, la situación es muy preocupante ya que nunca antes, en las últimas cuatro décadas, el futuro de la democracia



para fortalecer y profundizar la democracia, al mismo tiempo su mal uso puede generar nuevos desafíos y graves amenazas para su calidad^{12,13}.

En suma, el GSoD2019 presenta un cuadro equilibrado. Por un lado, subraya que los retos que acechan a la democracia son muy serios porque la mayoría de

se vio tan amenazado como en nuestros días, siendo: i) la reducción del espacio para la acción cívica; ii) los intentos de debilitar los frenos y contrapesos democráticos; iii) los altos niveles de desigualdad; y iv) los ataques a los derechos humanos, los cuatro mayores riesgos y amenazas que enfrenta actualmente la democracia a nivel global.

¹² Venice Commission, 2019, *Joint Report of the Venice Commission and of the Directorate of Information Society and Action Against Crime of the Directorate General of Human Rights and Rule of Law on Digital Technologies and Elections*, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)016-e)>.

¹³ Kofi Annan Foundation 2020, *Protecting Electoral Integrity in the Digital Age, The Report of the Kofi Annan Commission on Elections and Democracy in the Digital Age*, <<https://fsi-live.s3.us-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/kofi-annan-protecting-electoral-integrity.pdf>>.

¿CUÁL ES LA SITUACIÓN DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA A CUATRO DÉCADAS DEL INICIO DE LA TERCERA OLA DE DEMOCRATIZACIÓN?

A principios del año 2020 –previo al inicio de la pandemia– el cuadro regional era preocupante. La región cerró 2019 con un nivel de crecimiento económico decepcionante (0.1% promedio regional según la CEPAL)¹⁴; un contexto social complejo y crispado, con estallidos sociales en varios países; la pobreza volvió a crecer ubicándose en el 30.8% (CEPAL, 2019)¹⁵ y la reducción de la desigualdad (medida por el índice de Gini) se estancó, e incluso retrocedió en algunos países¹⁶.

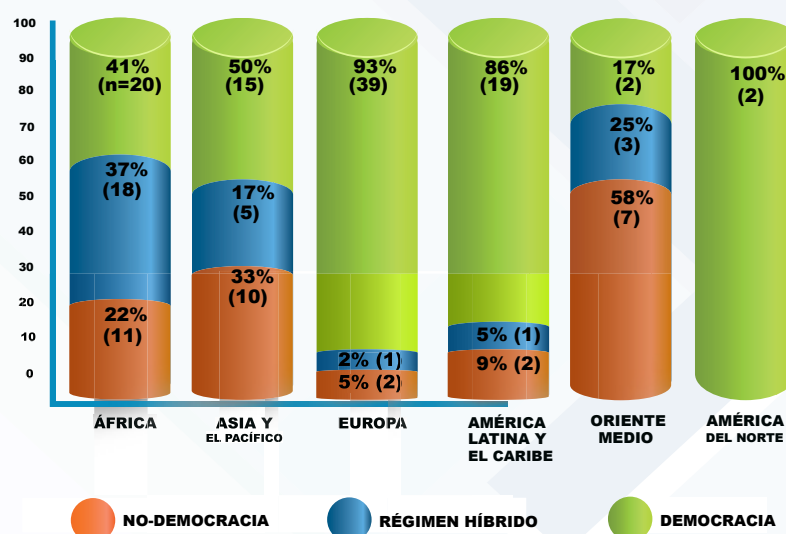
Existía asimismo, en el arranque de esta nueva década, un profundo malestar con la política y un sentimiento de desconfianza respecto de las élites tradicionales; y, como consecuencia de todo ello, la gobernabilidad se había vuelto crecientemente compleja. A todo lo anterior, debemos sumar la existencia de una marejada creciente de demandas y expectativas insatisfechas, las que, aunadas en tóxica combinación con escándalos de corrupción y altos niveles de inseguridad, colocaron a la política bajo sospecha, afectando la calidad de la democracia y erosionando la legitimidad y credibilidad de sus principales instituciones.

Del capítulo sobre América Latina, el informe GSoD2019 rescató 10 tendencias positivas e igual número de desafíos y déficits que afectaban la calidad de la democracia en nuestra región a fines de 2019.

TENDENCIAS POSITIVAS

1. *América Latina ha logrado, durante las últimas cuatro décadas, los avances democráticos más significativos a escala mundial.* Cabe destacar que el ritmo de avance democrático en nuestra región tuvo diferentes velocidades: muy rápido entre 1978 y 1990; se ralentizó hasta mediados de la década del 2000; y a partir de entonces se estancó en todos los componentes, salvo el de bienestar básico y el de participación electoral.

GRÁFICA 3: PORCENTAJE DE PAÍSES DE LA REGIÓN



Fuente: IDEA Internacional, 2019

2. *Latinoamérica es la tercera región más democrática del mundo (86%),* detrás de América del Norte (100%) y de Europa (93%).

¹⁴ CEPAL 2019, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/45000-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-2019>>.

¹⁵ CEPAL 2019, *Panorama Social de América Latina*, <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44969/5/S1901133_es.pdf>.

¹⁶ Lustig, N. 2020, "Desigualdad y descontento social en América Latina", *El País*, 5 de enero, <https://elpais.com/economia/2020/01/02/actualidad/1577975873_400917.html>.

3. *Algunas de las democracias latinoamericanas, entre ellas las de Uruguay y Costa Rica, están entre las mejores del mundo.* En 2018, Uruguay fue el único país latinoamericano que logró las más altas calificaciones en los cinco atributos democráticos. **Empero, a escala regional, existe entre los países de la región una gran heterogeneidad en materia de calidad de la democracia.** Así, es posible identificar 12 patrones diferentes de desempeño democrático. **Cuba es el único país de la región que, a la fecha, no ha hecho una transición a la democracia desde 1978** y que durante estos 40 años ha mantenido un gobierno autoritario.

4. *De los cinco países del mundo con los mejores indicadores en materia de “gobierno representativo”, tres son latinoamericanos: Costa Rica, Chile y Uruguay.*

5. *La gran mayoría de las democracias de la región ha demostrado una notable resiliencia en las últimas décadas,* entendida esta como la capacidad para afrontar crisis y desafíos complejos, así como para sobrevivirlos, innovar y recuperarse. En efecto, **solo el 27% de las democracias latinoamericanas sufrió interrupciones durante estas cuatro décadas.** De los tres países que eran democracias en 1978 (inicio de la Tercera Ola

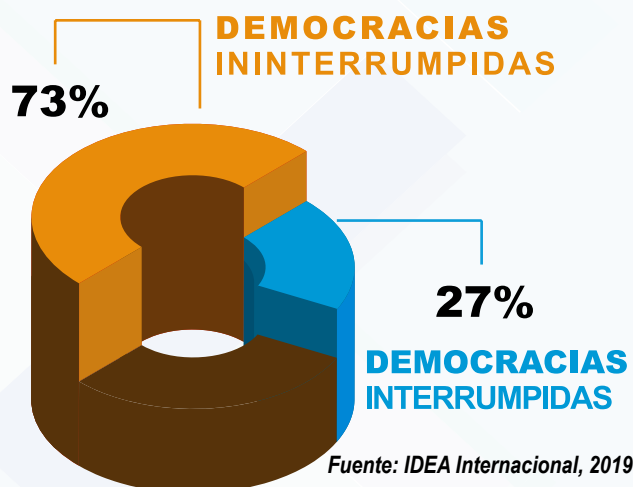
Tabla 1: CLASIFICACIÓN DE LOS REGÍMENES, AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2018

PAÍS	ATRIBUTO DEL ESTADO DE LA DEMOCRACIA EN EL MUNDO				
	GOBIERNO REPRESENTATIVO	DERECHOS FUNDAMENTALES	CONTROL DEL GOBIERNO	ADMINISTRACIÓN IMPARCIAL	PARTICIPACIÓN
DEMOCRACIAS					
ARGENTINA	0.78=	0.74=	0.64=	0.55=	ALTO
BOLIVIA	0.63=	0.55=	0.49=	0.53=	ALTO
BRASIL	0.704 --	0.59=	0.62=	0.47=	ALTO
CHILE	0.84=	0.74=	0.72=	0.77=	MEDIO
COLOMBIA	0.74=	0.52=	0.58=	0.47=	MEDIO
COSTA RICA	0.85=	0.84=	0.80=	0.69=	ALTO
REPÚBLICA DOMINICANA	0.59=	0.63=	0.41=	0.26=	MEDIO
ECUADOR	0.65=	0.62=	0.55=	0.57=	ALTO
EL SALVADOR	0.66=	0.47=	0.59=	0.408=	MEDIO
GUATEMALA	0.66=	0.45=	0.61=	0.38=	MEDIO
HAÍTÍ	0.48=	0.37=	0.51=	0.25=	BAJO
HONDURAS	0.50=	0.52=	0.44=	0.36=	MEDIO
JAMAICA	0.73=	0.73=	0.73=	0.60=	ALTO
MÉXICO	0.66=	0.55=	0.62=	0.49=	MEDIO
PANAMÁ	0.76=	0.66=	0.58=	0.54=	ALTO
PARAGUAY	0.63=	0.57=	0.54=	0.44=	MEDIO
PERÚ	0.709=	0.64=	0.706=	0.54=	ALTO
TRINIDAD Y TOBAGO	0.73=	0.79=	0.701=	0.72=	ALTO
URUGUAY	0.83=	0.83=	0.77=	0.75=	ALTO
REGÍMENES HÍBRIDOS					
NICARAGUA	0.36=	0.34=	0.29	0.23=	BAJO
REGÍMENES NO DEMOCRÁTICO					
CUBA	0.21=	0.405=	0.22=0	.30=	BAJO
VENEZUELA	0.29=	0.39=	0.25=0	.08=	BAJO
ALTO MEDIO BAJO					

Fuente: IDEA Internacional, 2019

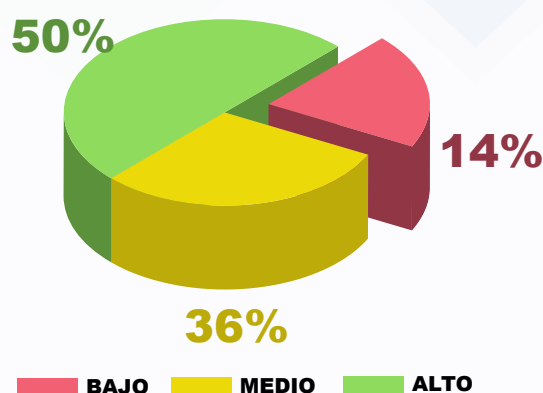
Democratizadora) dos lo siguen siendo: Costa Rica y Colombia. Únicamente Venezuela se convirtió en un régimen autoritario.

GRÁFICA 4: PORCENTAJE DE PAÍSES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE CON RESILIENCIA DEMOCRÁTICA 1977-2018



6. *En la mayoría de los países latinoamericanos los sistemas electorales se fortalecieron.* Seis de los países de América Latina se ubican en el 25% más alto del mundo del indicador “elecciones limpias”: Uruguay, Costa Rica, Argentina, Chile, Panamá y Colombia.

GRÁFICA 5: ELECCIONES LIMPIAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2018

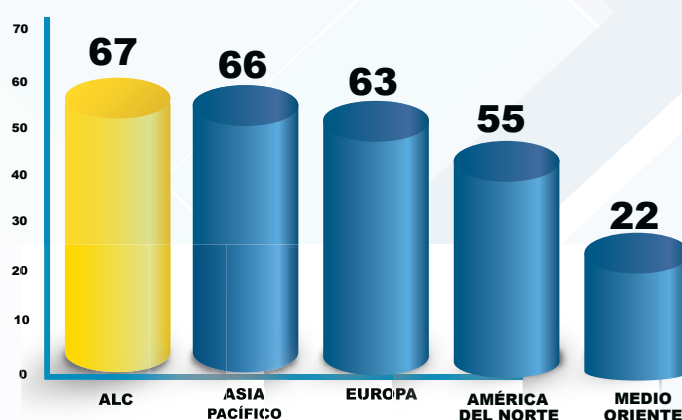


Fuente: IDEA Internacional, 2019. Índice del Estado de la Democracia en el Mundo (2019). <http://www.idea.int/gsod-indices>

7. *América Latina es la región en la cual la igualdad de género ha tenido los mayores avances.* En efecto, Latinoamérica cuenta con el porcentaje más alto de participación de mujeres parlamentarias en el mundo, con un 27% como promedio regional, frente al 24% de la media mundial. La mala noticia es que, sin embargo, aún falta mucho por avanzar para lograr una verdadera paridad de género. En este momento no hay en la región ninguna mujer presidenta que haya sido electa. La mandataria interina boliviana, Jeanine Añez, asumió la presidencia vía sucesión constitucional.

8. Aunque existe una gran diversidad entre los países de la región, *América Latina cuenta con la tasa más alta participación electoral*, que alcanza el 67% (promedio regional) frente al promedio mundial de 64%.

GRÁFICA 6: NIVELES DE PARTICIPACIÓN ELECTORAL POR REGIÓN



Fuente: IDEA Internacional, 2019

9. Latinoamérica cuenta, asimismo, con *niveles altos en materia de libertad de religión*, incluso superior a los de Europa.
10. *En la mayoría de los países de la región, los espacios de la sociedad civil se fortalecieron.* Pese a ello, existen importantes excepciones como Cuba, Nicaragua y Venezuela. Otro grupo de países (entre los que cabe mencionar a

Guatemala, Bolivia y Honduras) también han sufrido una reducción del margen de maniobra de la sociedad civil.

DESAFÍOS

1. En un contexto de alta heterogeneidad en relación con la calidad de sus democracias, y pese a los importantes progresos registrados en materia de avance democrático, **numerosos países de la región sufren de diversos grados de debilidad democrática.**

En cuanto a países específicos, de acuerdo con el informe, **Brasil y Bolivia** han experimentado un importante **proceso de erosión democrática**, mientras que **Haití, Honduras, Guatemala y República Dominicana** presentan importantes niveles de **debilidad democrática**.

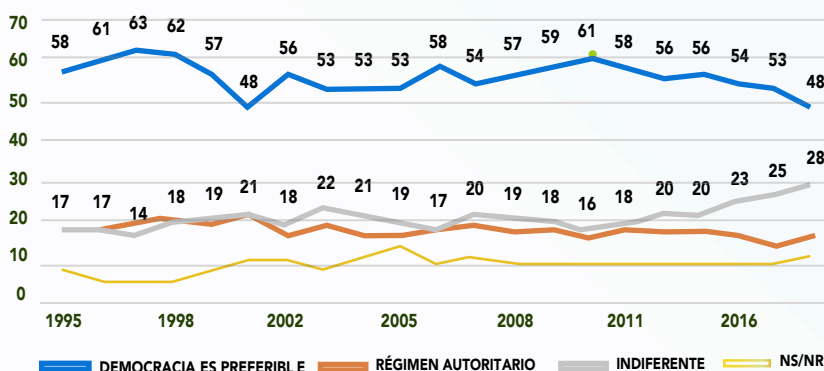
Por su parte, **Nicaragua atraviesa por un proceso de grave regresión democrática y Venezuela sufre una ruptura democrática total.** Este último ostenta, además, el triste récord de ser el único país en el mundo que ha transitado de altos niveles de gobierno representativo a un régimen no democrático. Constituye, en este sentido, el caso más largo de retroceso democrático: 20 años seguidos. **Ambos países, junto a Cuba, constituyen los tres regímenes no democráticos de nuestra región.**

Y como ya señalamos más arriba, en relación con los sub-atributos que subyacen a la crisis de la democracia y que presentan un avance más lento en Latinoamérica, cabe recordar **el combate a la corrupción, el acceso a la justicia, la falta de equidad de género y mayores niveles de igualdad entre los diferentes grupos sociales.** Estas son cuatro asignaturas pendientes en América Latina que demandan urgente atención.

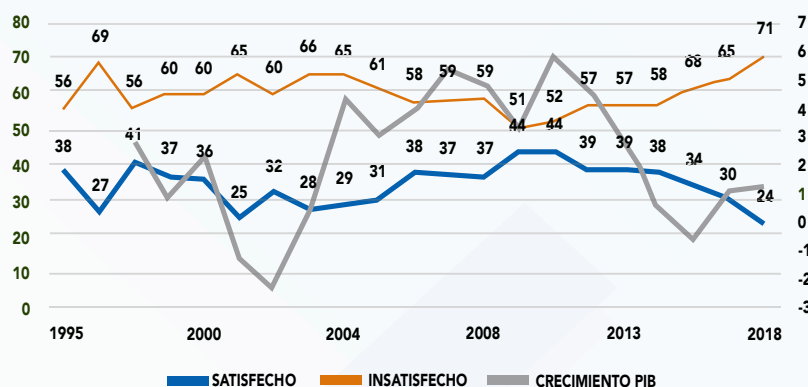
2. Cuatro décadas después del inicio de la Tercera Ola de Democratización, la región ya mostraba **signos de fatiga democrática. El apoyo a la democracia venía disminuyendo de manera sostenida**, alcanzando en la medición del Latinobarómetro 2018, tan solo un 48% de apoyo (promedio regional), el nivel más bajo de los últimos años, únicamente comparable con el registrado durante la crisis de 2001.

Asimismo, el contexto regional latinoamericano registraba un preocupante aumento del grupo de ciudadanos que expresaba indiferencia entre un sistema democrático y uno autoritario, llegando, en 2018, al 28%. Por su parte, **la insatisfacción con el funcionamiento de la democracia experimentó un fuerte y preocupante crecimiento: pasó del 51% al 71% (promedio regional) en tan solo una década.** Es decir, 7 de cada 10 personas expresaban insatisfacción con el desempeño de los regímenes democráticos, mientras que la satisfacción con la misma cayó (durante el mismo periodo) del 44% al 24%, lo que abrió, dramática y peligrosamente, la brecha entre las personas satisfechas y las insatisfechas con la democracia; espacio que podría ser llenado con nuevos líderes y propuestas populistas e incluso autoritarias.

GRÁFICA 7: APOYO A LA DEMOCRACIA: RÉGIMEN DEMOCRÁTICO VS. AUTORITARIO, AMÉRICA LATINA 1995-2018



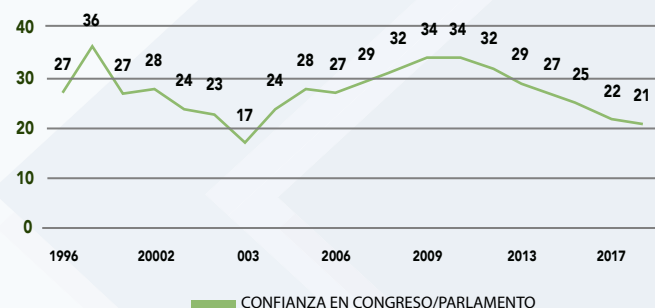
Fuente: Corporación Latinobarómetro, Informe 2018.

GRÁFICA 8: SATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA, AMÉRICA LATINA 1995-2018

Fuente: Corporación Latinobarómetro, Informe 2018.

3. La crisis de la democracia representativa se agudiza. La confianza ciudadana en los parlamentos cae y se ubica en el 21% como promedio regional (solo 2 de cada 10 personas); mientras que la confianza ciudadana en los partidos políticos se desploma a un anémico 13% (1 de cada 10) como media regional.

Esta situación refleja el desencanto con la política y lesiona la legitimidad de las instituciones de la democracia representativa, menoscaba la institucionalización de los partidos e incrementa la fragmentación, la polarización y la volatilidad. Asimismo, aumenta la brecha de confianza entre ciudadanos y partidos, facilita la irrupción de candidatos independientes, outsiders, y anti-sistema, así como las tendencias populistas, agudizando, como resultado de todo ello, las crisis de gobernabilidad y de estabilidad democrática. En síntesis, como bien lo expresa Manuel Alcántara Sáez, “si bien los partidos no van a dejar de existir, tampoco van a volver a ser lo que fueron”¹⁷.

GRÁFICA 9: CONFIANZA EN EL CONGRESO/ PARLAMENTO, AMÉRICA LATINA 1996-2018**GRÁFICA 10: CONFIANZA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS, AMÉRICA LATINA 1996-2018**

Fuente: Corporación Latinobarómetro, Informe 2018.

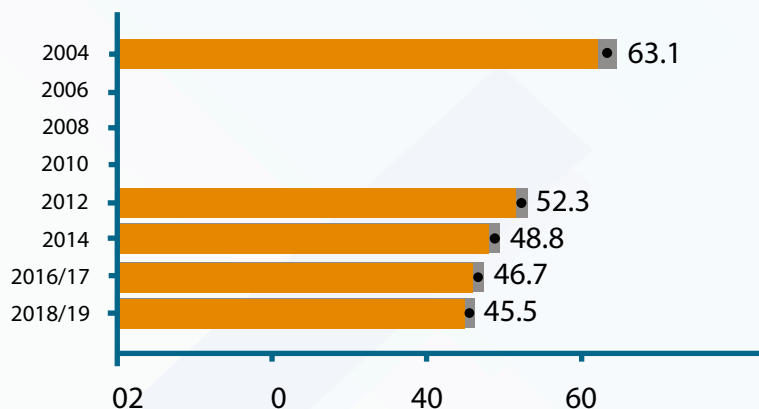
4. Sin perjuicio de los importantes avances logrados en materia de integridad electoral, varios países de la región sufren importantes retrocesos, mismos que se han visto expuestos en procesos electorales con altos niveles de irregularidades, injerencia indebida de los oficialismos, relaciones opacas del dinero con la política y las campañas electorales, manipulación de los resultados electorales y órganos electorales sin los niveles adecuados de autonomía e independencia. Entre los casos más recientes, cabe citar a Nicaragua (2016), Honduras (2017) y Venezuela (2018), así como la anulación de las elecciones presidenciales y legislativas en Bolivia (2019) y la suspensión de las elecciones municipales en la República Dominicana (2020)¹⁸.

¹⁷ Alcántara Sáez, M. (2019), “Los partidos y la fatiga de la democracia, especial referencia al caso de América Latina”, *Derecho Electoral*, n.º 29, TSE de Costa Rica, Segundo Semestre 2019.

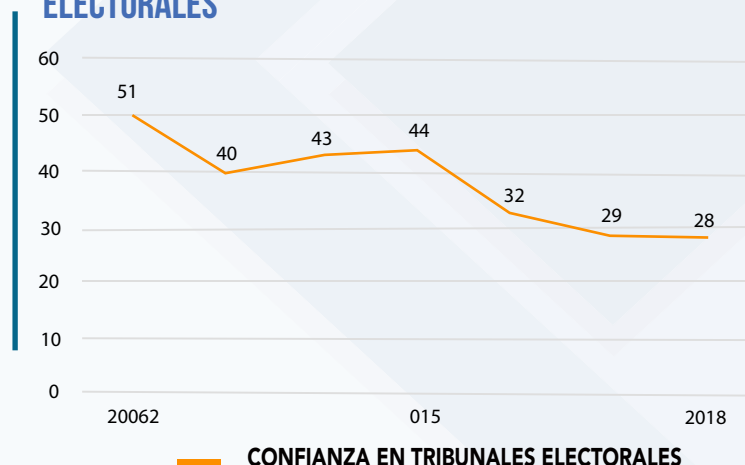
¹⁸ Zovatto, D., 2020, “El Súper Ciclo Electoral Latinoamericano 2017-2019: El Voto de Enojo en Tiempos de Fatiga Democrática y Malestar con la Política”, *Análisis Carolina*, Fundación Carolina: Madrid.

Como consecuencia de lo anterior, **caen los niveles de confianza ciudadana tanto en relación con los organismos electorales, despeñándose del 44% al 28%** en tan solo cinco años (promedio regional de Latinobarómetro 2018), como con respecto a **las elecciones, desplomándose del 63.1% al 45.5%** entre 2004 y 2019 (promedio regional de LAPOP 2019).

GRÁFICA 11: CONFIANZA EN LAS ELECCIONES



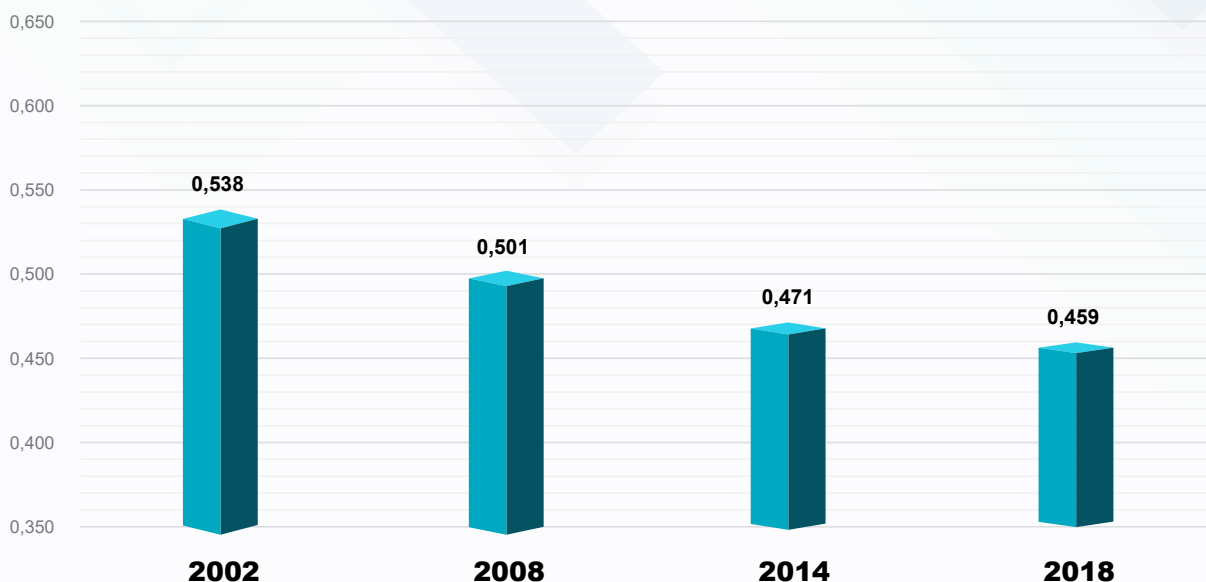
GRÁFICA 12: CONFIANZA EN TRIBUNALES ELECTORALES



Fuente: Latinobarómetro (2018).

5. Los avances de los últimos años para reducir la desigualdad socioeconómica son insuficientes: América Latina continúa siendo la región más desigual del mundo, **con un índice de Gini promedio regional de 0.465 (CEPAL 2018).**

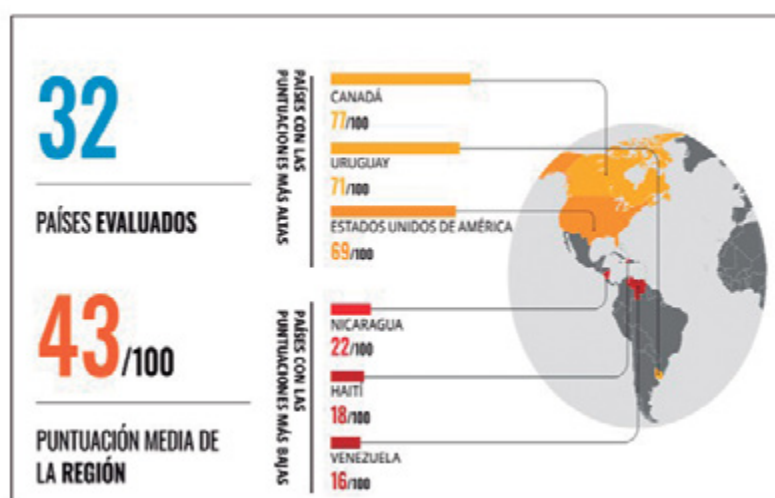
GRÁFICA 13: AMÉRICA LATINA: ÍNDICE DE DESIGUALDAD DE GINI, 2002-2018



Fuente: Elaboración propia con base en datos del informe "Panorama Social de América Latina 2019" de CEPAL.

6. **América Latina es la región que registra la más alta percepción de democracias con altos niveles de corrupción en el mundo, después de África y el Medio Oriente**, si bien con una amplia diversidad de situaciones entre los países latinoamericanos. Según el último informe de Transparencia Internacional, la región de las Américas (con una puntuación media de 43 puntos) “afronta retos importantes, entre los que destaca la presencia de líderes políticos que actúan en su propio beneficio y en detrimento de la ciudadanía a la que deben servir”¹⁹. Venezuela se encuentra en la posición más baja en la región (16 puntos), y es uno de los 5 países con menor puntuación a escala global.

GRÁFICA 14: ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LAS AMÉRICAS 2019

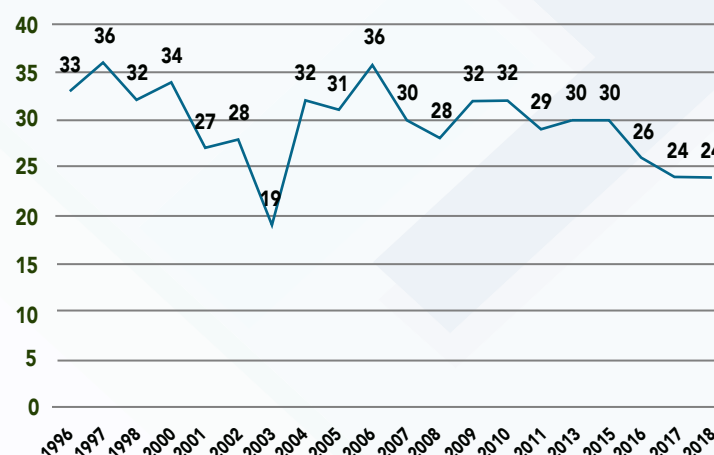


Fuente: Transparency International, 2019

7. **América Latina tiene los niveles más altos de delincuencia y violencia del mundo**. Con solo el 8% de la población mundial, la región concentra el 33% de los homicidios del mundo, en un contexto con una amplia gama de circunstancias entre los países de la región²⁰.

8. Pese a las numerosas reformas (legislativas, constitucionales e institucionales) que se han llevado a cabo en la región durante las últimas décadas, Latinoamérica se caracteriza por una **marcada debilidad del Estado de Derecho**, que se ve acompañada por altos niveles de impunidad. Ello se correlaciona con un nivel muy bajo y decreciente de confianza ciudadana en el poder judicial, donde solo 2 de cada 10 ciudadanos (24%), como media regional, expresan tener confianza en la administración de justicia (Latinobarómetro, 2018). La injerencia indebida de la política en la justicia ha generado una **politización de la justicia**, que ha encontrado como su igualmente nociva contraparte, a la **judicialización de la política**.

GRÁFICA 15: CONFIANZA EN EL PODER JUDICIAL, 1996-2018



Fuente: Corporación Latinobarómetro, Informe 2018

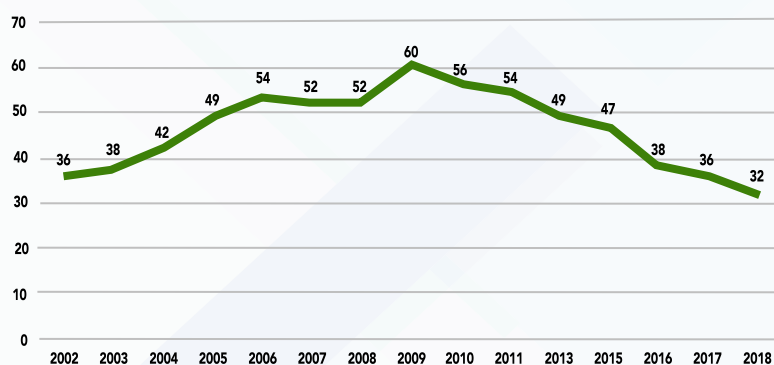
9. **La región se caracteriza por una gobernabilidad crecientemente compleja**. El grado de aprobación de los gobiernos (si bien con diversas realidades nacionales en el hemisferio) ha caído de manera abrupta e ininterrumpida durante la última década, **pasando del 60% (en 2009)**

¹⁹ Transparency International 2020, Índice de la Percepción de la Democracia 2019, <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_perceptions_index_2019>.

²⁰ Muggah, R. & Aguirre Tobón, K. 2018, Citizen Security in Latin America: Facts and Figures, Igarapé Institute, <<https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Citizen-Security-in-Latin-America-Facts-and-Figures.pdf>>.

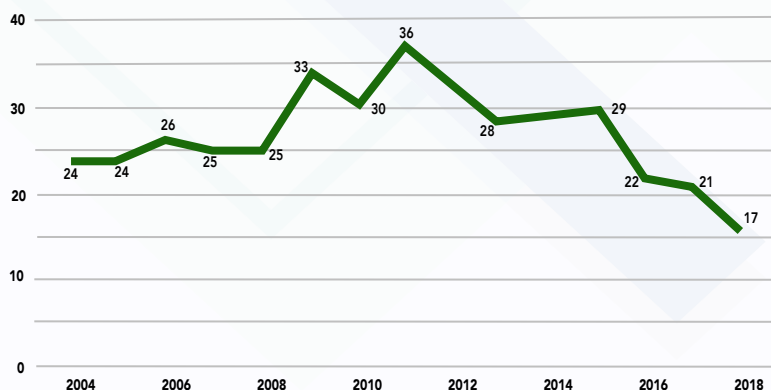
al 32% como promedio regional en 2018 (Latinobarómetro, 2018). Además, apenas el 17% de los latinoamericanos opina que se gobierna en beneficio de las mayorías.

GRÁFICA 16: APROBACIÓN DEL GOBIERNO EN AMÉRICA LATINA 2002-2018



Fuente: Corporación Latinobarómetro, Informe 2018

GRÁFICA 17: ¿PARA QUIÉN SE GOBIERNA EN AMÉRICA LATINA?



Fuente: Corporación Latinobarómetro, Informe 2018

10. En los últimos años ha irrumpido con fuerza un fenómeno que no es nuevo en la región, pero que en nuestros días presenta características nuevas: el desafío migratorio. Por un lado, los mexicanos y centroamericanos con destino a

los EE.UU. enfrentan una política xenófoba de mano dura de parte de la administración Trump y, en el caso de los centroamericanos, también crecientes restricciones de parte del gobierno de Andrés Manuel López Obrador para llegar a los Estados Unidos vía territorio mexicano.

Asimismo, Haití atraviesa una situación muy delicada que tensiona su relación fronteriza con la República Dominicana.

En tercer lugar, la crisis nicaragüense y, sobre todo, la compleja situación venezolana, han agravado este fenómeno. Se calcula que ya han emigrado más de 4.2 millones de venezolanos (la mayoría durante los últimos 5 años), convirtiendo a este éxodo en la crisis migratoria y humanitaria más grave de la historia latinoamericana. Por su parte, la pandemia del coronavirus –dependiendo de cómo evolucione en ambos países– podría agravar aún más esta dramática situación.

EL CRECIENTE Y ACELERADO DETERIORO DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA EN LA REGIÓN

Desde los últimos meses de 2019 y los primeros de 2020 –previo a la llegada de la pandemia a la región–, la democracia está enfrentando crecientes desafíos que afectan no solo su calidad, sino también la gobernabilidad y la estabilidad política, así como la integridad de los procesos electorales²¹.

Por un lado, varios países de la región han visto surgir conflictos de poderes, especialmente entre el ejecutivo y el parlamento. Por otro, la lucha contra la pandemia del coronavirus forzó a los gobiernos de la región a tomar numerosas medidas que ya están teniendo un fuerte impacto en relación con el calendario electoral y la integridad de los procesos electorales.

²¹ Zovatto, D. 2020, "The rapidly deteriorating quality of democracy in Latin America", Brookings, Order from Chaos, 28 February, <<https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/02/28/the-rapidly-deteriorating-quality-of-democracy-in-latin-america/>>.

Respecto del primer punto –**conflicto de poderes**– en Perú, el enfrentamiento entre el presidente Martín Vizcarra y el Congreso se saldó con el cierre de este último (lo cual está permitido bajo ciertas circunstancias por la Constitución Política) y la elección de un nuevo Congreso el pasado 26 de enero.

En El Salvador, el 9 de febrero, el país enfrentó una de sus crisis constitucionales más importantes desde que se firmó el Acuerdo de Paz (1992) que puso fin a la sangrienta guerra civil. La crisis comenzó cuando el presidente Nayib Bukele –que goza de alta popularidad pero que está en minoría en el Congreso– convocó a los legisladores a una sesión de emergencia para aprobar un préstamo internacional destinado a implementar la tercera fase de su plan de seguridad, llamado “Plan de Control Territorial”.

Frente a la negativa de los legisladores, Bukele, en un acto de demostración de fuerza y para aumentar la presión sobre los congresistas, ingresó a la Asamblea Legislativa acompañado de militares y, a su salida del recinto, organizó un mitin rodeado de sus seguidores y militares, en el que llamó “delincuentes” a los legisladores y les dio una semana de plazo para aprobar el citado préstamo. El presidente del órgano legislativo calificó esta demostración de fuerza como un “intento de golpe de Estado”, señalando que la misma amenazaba la separación de poderes en el país.

Dos semanas después, durante la reunión de gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que tuvo lugar en El Salvador, Bukele expresó a los visitantes extranjeros que “solo bastaría quedarse un día en El Salvador para decidir quemar a todos los políticos por el mal trabajo que –a su juicio– hacen y que afecta su gestión”. En cuestión de unas pocas semanas, el presidente “más cool del mundo se convirtió en un modelo de autoritarismo millennial”²².

Desde los últimos meses de 2019 y los primeros de 2020 -previo a la llegada de la pandemia a la región-, la democracia está enfrentando crecientes desafíos que afectan no solo su calidad, sino también la gobernabilidad y la estabilidad política, así como la integridad de los procesos electorales.

Más recientemente, entre abril y junio de este año, el presidente Bukele protagonizó nuevos enfrentamientos con la Asamblea y con la Corte Suprema de Justicia al negarse a acatar decisiones que ponían límites a sus polémicas medidas de confinamiento. Bukele se negó a acatar una resolución del Tribunal Constitucional que limita los poderes del Gobierno argumentando que nada está por encima del “derecho constitucional a la vida y salud del pueblo”²³.

Un mes antes, el 5 de enero, en Venezuela, el régimen autoritario de Nicolás Maduro llevó a cabo un “golpe parlamentario” contra Juan Guaidó, cuando las fuerzas policiales bajo su control le impidieron el ingreso a él (y a los parlamentarios de la oposición a Maduro) a

²² Mizrahi, D. 2020, *Nayib Bukele: cómo el “presidente más cool del mundo” se convirtió en un modelo de “autoritarismo millennial”*, Infobae, 15 de febrero, <<https://www.infobae.com/america/mundo/2020/02/15/nayib-bukele-como-el-presidente-mas-cool-del-mundo-se-convirtio-en-un-modelo-de-autoritarismo-millennial/>>.

²³ García, J. 2020, *La crisis del coronavirus agudiza el choque de Bukele con el resto de poderes en El Salvador*, El País, 16 de abril 2020.



la Asamblea Nacional, para evitar su participación en la ceremonia de elección de las nuevas autoridades del órgano legislativo. Mientras Maduro impuso ilegalmente –sin quórum ni votación comprobable– a su candidato Luis Parra, el bloque opositor reeligió a Guaidó.

Estos hechos fueron precedidos, durante el último trimestre de 2019, por violentos estallidos sociales en Haití, Ecuador, Chile y Colombia; protestas que dejaron en evidencia el profundo estado de malestar que existe en amplios sectores de la ciudadanía y que, al mismo tiempo, pusieron en serios aprietos a los presidentes de estos cuatro países.

Respecto del segundo punto, la **integridad electoral** también ha sufrido un deterioro que ahonda la tendencia a la baja que venía teniendo lugar en la región, en relación con la credibilidad de las elecciones y con el trabajo de los organismos electorales.

En Bolivia, las elecciones presidenciales y legislativas de octubre de 2019 fueron anuladas debido a denuncias de graves irregularidades y fraude reportadas en los informes de la OEA²⁴ y de la Unión Europea²⁵. Ello produjo una grave crisis

política seguida de un golpe de Estado que sacó a Evo Morales del poder y del país, la designación –vía sucesión constitucional– de un gobierno interino a cargo de la presidenta Jeanine Añez, el nombramiento de un nuevo Tribunal Electoral y la convocatoria a nuevas elecciones, fijadas originalmente para el 3 de mayo de 2020, y ahora recalendarizadas para el 6 de septiembre.

Por su parte, el pasado 16 de febrero, las elecciones municipales en la República Dominicana tuvieron que ser suspendidas debido a una falla masiva del voto automatizado; bochornoso e inédito fracaso electoral que provocó que miles de ciudadanos salieran a las calles a expresar su descontento con la Junta Central Electoral (JCE) y a exigirle explicaciones. Este grave hecho, además de provocar una profunda crisis política, ha generado un clima de desconfianza que afecta la credibilidad, no solo del proceso electoral, sino también del órgano electoral, aumentando la tensión entre las fuerzas de oposición y el partido de gobierno, de cara a las próximas elecciones presidenciales y legislativas; elecciones que estaban previstas tener lugar el 17 de mayo y que, debido a la pandemia, fueron recalendarizadas para el 5 de julio de 2020.

Como si fuera poco, el coronavirus también ha impactado el normal desarrollo del calendario electoral en varios países de la región latinoamericana. Paraguay fue el primero en aplazar las elecciones internas de los partidos políticos y las municipales, pasándolas al 2021. Chile pospuso el plebiscito constitucional del 26 de abril al 25 de octubre. Uruguay aplazó sus elecciones municipales del 10 de mayo para el 27 de septiembre, y, en México, se hizo lo mismo con las elecciones de

²⁴ OEA 2019, *Análisis de Integridad Electoral Elecciones Generales en el Estado Plurinacional de Bolivia*, 20 de octubre, <[http://www.oas.org/es/sap/deco/Informe-Bolivia-2019/0.1%20Informe%20Final%20-%20Analisis%20de%20Integridad%20Electoral%20Bolivia%202019%20\(OSG\).pdf](http://www.oas.org/es/sap/deco/Informe-Bolivia-2019/0.1%20Informe%20Final%20-%20Analisis%20de%20Integridad%20Electoral%20Bolivia%202019%20(OSG).pdf)>.

²⁵ Unión Europea 2019, *Informe Final de Misión de Expertos Electorales sobre Elecciones Generales de Bolivia 2019*, <<http://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/types-relations-and-partnerships/election-observation/mission-recommendations-repository/missions/341>>.

²⁶ Innerarity, D. 2018, *Política para perplejos*, Galaxia Gutenberg: Barcelona.

²⁷ Zovatto, D. 2020, "Tiempos nublados para América Latina", *Clarín*, 9 de enero, <https://www.clarin.com/opinion/tempos-nublados-america-latina_0_4tfWnH1p.html>.

Coahuila e Hidalgo, originariamente previstas para inicios del mes de julio.

Como vemos, la democracia enfrenta momentos difíciles en América Latina. La región ingresó así, al nuevo año y a la nueva década, en un escenario de “democracias irritadas”²⁶, caracterizado por el enojo ciudadano, la crispación social, el malestar con la política y una gobernabilidad débil. La llegada de la pandemia vino a complejizar aún más muchas de estas tendencias. Por todo ello, el 2020 seguirá siendo un año plagado de desafíos y con un alto nivel de incertidumbre. Se vienen tiempos nublados para América Latina²⁷.

Son varias las preguntas que debemos hacernos al respecto, entre ellas: ¿cuáles son los principales riesgos que la pandemia presenta para la calidad de la democracia?, ¿cómo impactará el coronavirus la gobernabilidad democrática en nuestra región?, ¿qué debemos hacer para dar respuesta, oportuna y eficaz, a estos crecientes desafíos?

UNA AGENDA RENOVADA PARA UNA DEMOCRACIA DE NUEVA GENERACIÓN

En la actual época de “aceleración tecnológica”²⁸, profunda revisión del capitalismo y de la globalización^{29,30}, y en plena pandemia del coronavirus, lo primero y perentorio es tomar conciencia de la **necesidad de movernos**, con urgencia y brújula estratégica.

Lo segundo: tener claridad de que los efectos de la pandemia sobre el sistema democrático no serán

uniformes. Mientras en algunos países el mal manejo de la crisis podría facilitar la llegada de nuevos líderes populistas autoritarios, en otros, en cambio, podría producir un debilitamiento de los líderes populistas que ya están en el poder al quedar en evidencia su incapacidad e irresponsabilidad. Es preciso impedir que líderes autoritarios lleguen a los gobiernos, o que aquellos que ya están consoliden su poder. Debemos hacer el máximo esfuerzo para evitar que la democracia se convierta en una víctima más del coronavirus.

Es prioritario, asimismo, dar respuesta al cuadro de fragilidad político-institucional que emergerá en varios países, mejorando la legitimidad de las instituciones, afianzando el Estado de Derecho y fortaleciendo la gobernabilidad democrática.

Lo tercero: América Latina necesita poner en marcha una agenda renovada que apunte a sentar las bases de una democracia de nueva generación, dirigida a mejorar su calidad, sus instituciones y el liderazgo político, recuperar el crecimiento económico, blindar los avances sociales, repensar el modelo de desarrollo y cumplir con la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU; una agenda que debe estar estructurada en torno a cuatro objetivos prioritarios:

1. Recuperar niveles adecuados y sostenibles de crecimiento económico. El impacto de la pandemia en la economía de la región será devastador. El Banco Mundial acaba de proyectar (8 de junio) un crecimiento negativo (promedio regional) de 7.2%. La CEPAL, por su parte, advierte que el septenio 2014-2020 es el de menor crecimiento de los últimos 70 años³¹. Todo ello traerá consecuencias muy negativas en el ámbito social: fuerte aumento

²⁸ Friedman, T. 2018, *Gracias Por Llegar Tarde*, Deutso-Grupo Planeta: Nueva York.

²⁹ Estefanía J. 2020, “Refundar el capitalismo (otra vez)”, *El País*, 2 de marzo, <https://elpais.com/cultura/2020/02/28/babelia/1582891433_869353.html>.

³⁰ Schwab, K. 2020, *Manifiesto de Davos 2020: El propósito universal de las empresas en la Cuarta Revolución Industrial*, World Economic Forum, <<https://es.weforum.org/agenda/2019/12/manifiesto-de-davos-2020-el-proposito-universal-de-las-empresas-en-la-cuarta-revolucion-industrial/>>.

³¹ CEPAL 2019, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/45000-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-2019>>.

de la pobreza, de la desigualdad y del desempleo. Será necesario, entonces, incrementar la productividad y la competitividad, aumentar la inversión, mejorar la infraestructura, la educación y la innovación, pero también el clima de negocios, la estabilidad política y la seguridad jurídica. Sin un nivel adecuado de crecimiento económico, la región arriesga sufrir otra década perdida³².

2. Mejorar la **calidad de la política y de la democracia**^{33,34}, aumentando los niveles de resiliencia de la misma, es decir, su capacidad para afrontar crisis y desafíos complejos, sobrevivir a ellos, innovar y recuperarse. Fortalecer, asimismo, sus principales instituciones –partidos y congresos– y el Estado de Derecho para emprender y sostener la lucha frontal contra la corrupción y la impunidad. En otras palabras, hay que dotar a la política y a la democracia de nuevos instrumentos que le permitan estar en condiciones –hoy no lo está– de gestionar problemas y sociedades crecientemente exigentes y complejas³⁵.

3. Fortalecer la **gobernabilidad democrática**. La democracia necesita de una gobernanza de calidad y eficaz, con transparencia y rendición de cuentas. La reforma del Estado es más prioritaria que nunca, ya que de esta pandemia el Estado saldrá fortalecido y hará falta una institucionalidad pública relegitimada para gobernar sociedades modernas, exigentes, empoderadas e hiperconectadas. El aparato público debe ganar eficiencia, mayor transparencia y rendición de cuentas, contar con una adecuada base fiscal, políticas públicas de calidad e incorporar los avances de la tecnología y de la digitalización.

4. **Avanzar** hacia un **nuevo contrato social** que permita hacer frente a la grave situación social pospandemia y avanzar en el cumplimiento de la agenda 2030 de desarrollo sostenible, dirigida a garantizar una ciudadanía empoderada y con pleno goce de sus derechos.

Esta es la agenda que el liderazgo político latinoamericano necesita debatir con urgencia, inteligencia e innovación. Una agenda que combine democracias de calidad, resilientes, y con buen gobierno, para ayudarnos a navegar en estos tiempos turbulentos; que permita mejorar la capacidad de los gobiernos para gestionar exitosamente las crisis; dirigida a aprovechar las oportunidades y las coyunturas favorables para sortear con éxito las situaciones y los acontecimientos adversos; y que, como acertadamente recomendaba Albert Hirschman, nos permita “pensar en lo posible antes que en lo probable”³⁶. Una agenda que tenga como objetivo prioritario evitar que la democracia latinoamericana se convierta en la víctima principal del coronavirus.

Este artículo fue entregado el 8 de junio de 2020 para su publicación.

RETOS ELECTORALES
AMÉRICA
LATINA 2020

³² Ocampo, J. A. 2020, “Can Latin America Avoid Another Lost Decade?”, Project Syndicate, 3 de enero, <<https://www.project-syndicate.org/commentary/latin-america-lost-decade-low-growth-by-jose-antonio-ocampo-2020-01>>.

³³ Según Daniel Innerarity, con quien coincido, “la democracia se ha quedado desfasada casi en todo” y para sobrevivir debe ser transformada y actualizada.

³⁴ Innerarity, D. 2020, *Una teoría de la democracia compleja: Gobernar en el siglo XXI (Ensayo)*, Galaxia Gutenberg: Barcelona.

³⁵ Velasco, A. 2020, “To Protect Democracy, Reform It”, Project Syndicate, 26 de Febrero, <<https://www.project-syndicate.org/commentary/defend-democracy-by-reforming-it-by-andres-velasco-2020-02>>.

³⁶ Hirschman A. (1986), *La Democracia en América Latina, Vuelta (Ed. Vuelta)*, México.

LA CÉDULA DE IDENTIDAD PERSONAL VITAL EN TIEMPOS DE PANDEMIA

MANUELA COSME

Magíster en Periodismo Digital

Subdirectora Nacional de Comunicación del Tribunal Electoral (Desde abril del 2018 a la fecha)
Licenciada en Periodismo por la Universidad de Panamá.
Maestría y Postgrado en Periodismo Digital de la Universidad de Panamá.
Estudios de Maestría en Ciencias de la Educación con Especialización en Didáctica y Tecnología Educativa de la Universidad de Panamá.
Especialización en Comunicación Pública. Universidad Internacional Menéndez Pelayo, España.
Desde el 2013 hasta marzo del 2018 ejerció como coordinadora del Canal de Televisión por Internet de la Universidad de Panamá, UPTV.
Estuvo a cargo del proyecto de creación, ejecución y puesta en funcionamiento de este medio de comunicación de la principal universidad pública de Panamá.
Por más de dos décadas, viene ejerciendo la docencia en la Facultad de Comunicación Social de distintos centros universitarios y, en los últimos años, en la Universidad de Panamá.
Ganadora de premios internacionales y nacionales de Prensa, en cinco ocasiones; entre ellos el Premio Internacional EUROPEAID, organizado por la Fundación Ciudad del Saber y la Unión Europea.



En Panamá, la cédula de identidad es un documento obligatorio que deben portar los ciudadanos como prueba fundamental de la identidad personal del titular. Así lo establece la Ley 68 del 2 de noviembre de 2015.

A raíz de la pandemia por la enfermedad del coronavirus, este documento que debe portar la población mayor de edad y que, entre otros aspectos, es indispensable para identificarse ante las autoridades y para ejercer el sufragio, se ha convertido en un instrumento vital para la población.

Las autoridades de esta nación centroamericana, a fin de evitar la propagación y contagio por el coronavirus, impusieron una serie de medidas preventivas como la declaración de emergencia nacional, una cuarentena y toques de queda. También, para mitigar los efectos e impacto de esta crisis mundial de salud, se creó el plan «Panamá Solidario» para atender las necesidades económicas de la población afectada, que incluye, entre otros, un bono solidario para la población, que se acredita al número de cédula y solo se puede disponer a través de este documento.

Todas estas disposiciones han obligado a la población a tener, entre otros documentos, la cédula de identidad personal, ya que solo se les permite salir de sus hogares en horarios restringidos y condicionados al último dígito del documento de identidad personal. Los ciudadanos al salir deben

mostrar su documento a los agentes de la Policía que se lo soliciten para verificar si están en su horario y si el documento corresponde a su identidad. De igual manera, para recibir la asistencia económica y solidaria gubernamental, los beneficiados deben presentar su cédula de identidad personal.

Soluciones rápidas y eficaces

Frente a estas disposiciones, el Tribunal Electoral (TE), entidad que tiene a su cargo tres direcciones importantes del país -Organización Electoral, Registro Civil y Cedulación-, ha buscado mecanismos para proteger, tanto a sus colaboradores como a los ciudadanos, del contagio por el COVID-19. Por ello ha generado acciones rápidas y efectivas en cedulación, que le permitan a toda la población obtener y contar con el documento de identidad personal.

Desde los inicios de la crisis pandémica, la entidad electoral prorrogó la vigencia de las cédulas expiradas o vencidas, de forma tal que los ciudadanos pudiesen utilizarlas sin dificultad para realizar cualquier trámite.

La cédula es un documento que da la condición de nacional panameño, identifica de manera legal a los ciudadanos y se utiliza para trámites tanto del sector privado como gubernamental, explicó el director Nacional de Cedulación del Tribunal Electoral, Gilberto Estrada.

Frente a estas disposiciones, el Tribunal Electoral (TE), entidad que tiene a su cargo las direcciones encargadas del registro de hechos vitales en el país -Organización Electoral, Registro Civil y Cedulación-, ha buscado mecanismos para proteger, tanto a sus colaboradores como a los ciudadanos, del contagio por el COVID-19.

DUPLICADOS RÁPIDOS POR INTERNET

DESDE EL 1 DE ABRIL AL 29 DE MAYO DE 2020

TOTAL DE DUPLICADOS

37,462

NACIONAL

ABRIL	DEL 1 AL 10	15.098	DEL 11 AL 20	2.943	DEL 21 AL 30	3.950				
MAYO										
DEL 1 AL 10	399	751	534	1.303	894	922	883	566	246	198
DEL 11 AL 20	601	608	485	902	721	290	207	532	555	464
DEL 21 AL 30	500	368	194	120	446	480	349	474	259	

CARNÉ DE RESIDENTE

ABRIL	DEL 1 AL 10	93	DEL 11 AL 20	12	DEL 21 AL 30	16				
MAYO										
DEL 1 AL 10	1	7	4	10	6	5	2	7	2	1
DEL 11 AL 20	8	2	3	4	4	3	1	6	6	5
DEL 21 AL 30	3	4	3	1	4	3	4	3	0	

Sostuvo que en Panamá hay tres formatos de cédulas: “La cédula para mayores de edad (utilizada a partir de los 18 años) que les permite sufragar. También, la cédula juvenil, emitida desde la edad 0 hasta la mayoría de edad; así como el carné de residente permanente, que se brinda a quienes el Sistema Nacional de Migración les otorga la condición de residente permanente mediante resolución. En el caso de estos dos últimos, no permiten ejercer el sufragio”.

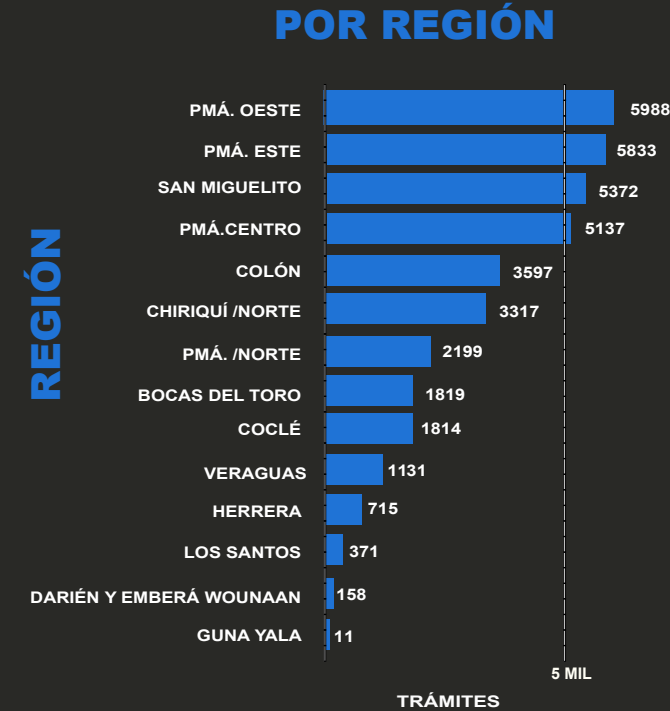
Después de venir explorando e investigando diversas facilidades para modernizar el servicio de cedulación, el país centroamericano, a través del Tribunal Electoral, puso en manos de la ciudadanía algunas facilidades tecnológicas para la obtención de este documento en medio del confinamiento impuesto por la pandemia.

Trámites en línea

Para las personas que habían realizado, antes de la cuarentena, los trámites de cédula y duplicado o que extraviaron su documento de identidad personal o les fue hurtado, la entidad electoral habilitó una plataforma denominada **dondeestamicedula.com**, que les brinda la oportunidad de verificar si su cédula fue devuelta a la entidad y en qué oficina se encuentra para poder retirarla.

También, como solución tecnológica, se creó la página **«sede.tribunal-electoral.gob.pa»** para que los ciudadanos que hubiesen extraviada su cédula tuvieran la oportunidad de solicitar, mediante Internet, un duplicado gratis y con una vigencia de un año. De esta manera, las personas solo tendrían que salir de sus hogares a retirar el documento, y si no podían hacerlo, bastaba con autorizar por escrito a un familiar o a una persona de su confianza.

“El documento de identidad personal siempre se había emitido mediante solicitud presencial. A raíz de la pandemia, la Dirección Nacional de Cedulación del Tribunal Electoral tomó la medida de facilitar a la ciudadanía una plataforma que les permitiera solicitar, vía Web, su duplicado de cédula”, indicó el director de Cedulación del TE.



Reducción en los costos de la cédula

Según las autoridades del Tribunal Electoral, desde que la institución inició con este servicio, el 1 de abril hasta el 29 de mayo de 2020, unos 37,462 usuarios utilizaron esta herramienta para solicitar su duplicado de cédula.

Para evitar la aglomeración del público en las oficinas y el contagio del COVID-19, después de esta fecha, el servicio a través de esta aplicación se ha seguido brindando, aunque ya no de manera gratuita. Se prevé utilizar este mismo mecanismo para los trámites de cédula juvenil y, posteriormente, para la renovación de cédula.



Según las autoridades, desde que la institución inició con este servicio, el 1 de abril hasta el 29 de mayo de 2020, unos 37,462 usuarios utilizaron esta herramienta para solicitar su duplicado de cédula.

Otra medida en beneficio de la población, y que guarda relación con la cédula de identidad personal, consistió en facilitar a la Autoridad para la Innovación Gubernamental (AIG) una aplicación que le permitiera validar, en línea, la identidad de la persona beneficiaria del plan Panamá Solidario. El TE y la AIG suscribieron un convenio de confidencialidad para que durante la vigencia del plan se pudiera leer, en los comercios autorizados, el código de barras de las cédulas de identidad de las personas favorecidas con los bonos solidarios digitales, convirtiendo, de esta forma, el documento de identidad en una tarjeta de débito.

Durante este periodo de crisis sanitaria, el Tribunal Electoral dispuso extender, de 10 a 15 años, la vigencia de las cédulas de los panameños mayores de edad y de los carnés de residentes permanentes (extranjeros) y sus respectivos duplicados, desde el 1 de junio de 2020. Además, redujo los costos de los duplicados de la cédula, a partir de la tercera solicitud del documento que presenten las personas.

Sistema en línea de citas para renovación del documento

Desde que el gobierno decretó emergencia nacional y la cuarentena como medida de control y prevención del contagio del COVID-19, el servicio de renovación de cédulas, así como trámites de cédulas por primera vez, juveniles y de carnés de extranjeros residentes permanentes y otros que ofrece el Tribunal Electoral se suspendieron. No obstante, a partir del 15 de junio de 2020, estos servicios fueron reanudados solo en las oficinas de la sede principal de la institución, ubicadas en Ancón, mediante la modalidad de cita digital. Un sistema establecido por primera vez, para brindar estos servicios, que consiste en la reservación de citas, ya sea a través del sitio Web www.tribunal-electoral.gob.pa o de la plataforma virtual www.tribunal.fluyapp.com

Cada cita se otorga según el horario, género y último dígito de la cédula, en correspondencia con las

tribunal.fluyapp.com:3091

TE TRIBUNAL ELECTORAL
SISTEMA DE CITAS
SEDE PRINCIPAL DE ANCÓN

VER MIS CITAS

1 2 3 4 5

COMPLETE LOS DATOS PERSONALES

CÉDULA
0-000-0000

* El 1 0234-02345, PE 0234-023456, E 0234-02345, M 0234-02345

FECHA DE NACIMIENTO

DÍA MES AÑO

Seleccionar un día Seleccionar un mes 2019

* El día solo debe tener números. * El mes solo debe tener números. * El año solo debe tener números.

CORREO
example@domain.com

* El correo electrónico debe ser válido.

medidas adoptadas por las autoridades de salud de restricción de movilidad en las provincias de Panamá y Panamá Oeste.

En los nuevos servicios en línea que brinda el Tribunal Electoral no solo ha avanzado, sino que ha logrado atender a los ciudadanos de manera dinámica y sin aglomeraciones, cumpliendo así con las medidas de salud pública establecidas por las autoridades de salud del país, encaminadas a evitar el contagio por el coronavirus.

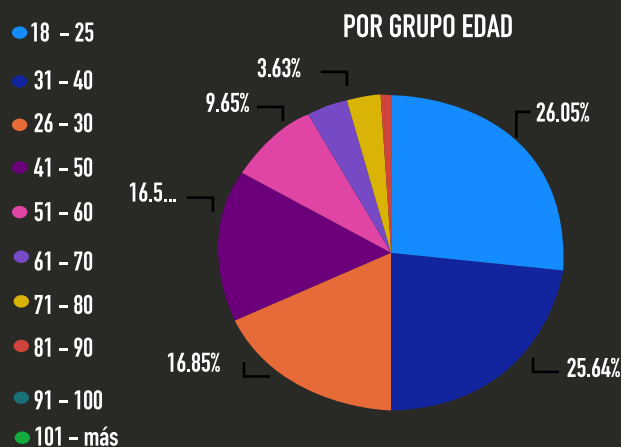
Paralelo a estas medidas, en un futuro no muy lejano, las autoridades electorales evalúan la posibilidad de migrar hacia la cédula digital, “con la que no solo se

facilitaría la relación con el mundo público y privado, sino que se podrían hacer cientos de trámites con esta cédula digital”, adelantó Gilberto Estrada, al tiempo que señaló que como siempre aplicando las medidas de seguridad máximas y necesarias al momento de emitir del documento, para evitar su mala utilización.

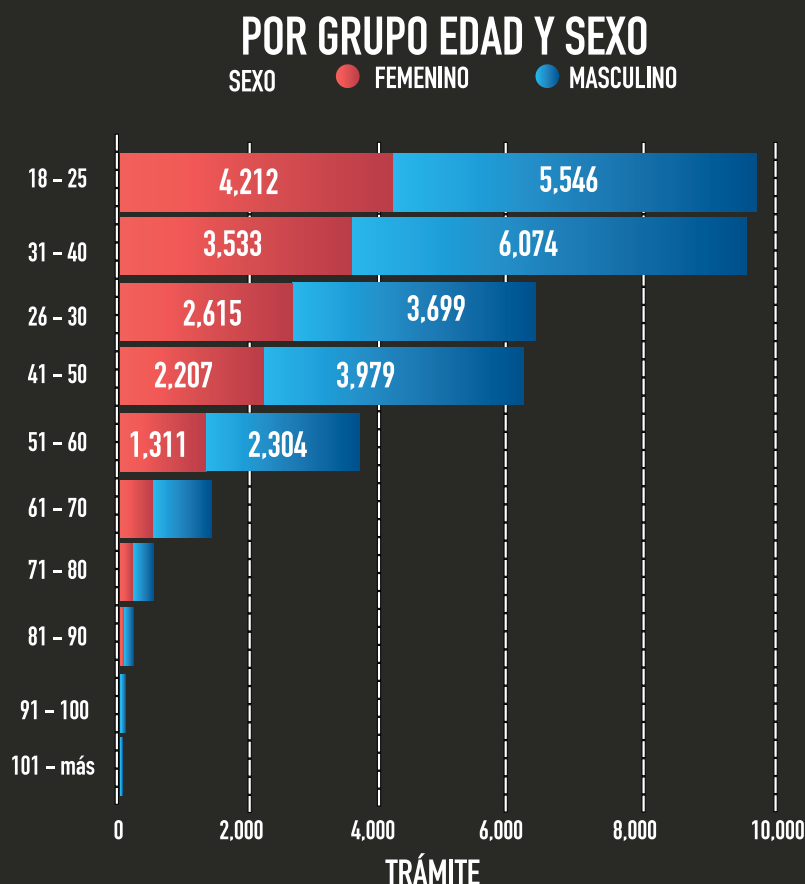
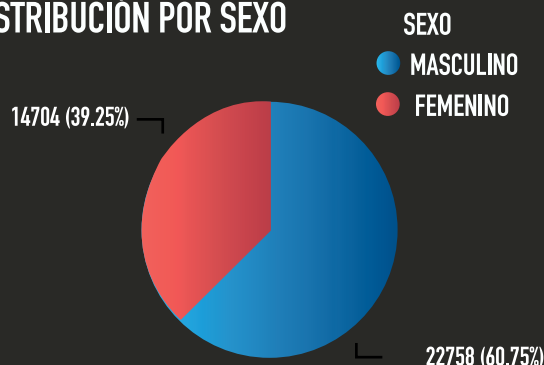
Así, en los últimos años y máxime durante esta pandemia, la nación panameña ha dado importantes avances con la cédula de identidad personal, documento de uso obligatorio para votar en los procesos electorales, así como para los ciudadanos de todas las edades.

DUPLICADOS RÁPIDOS POR INTERNET DESDE EL 1 DE ABRIL AL 29 DE MAYO DE 2020

TOTALES POR RANGO DE EDAD



DISTRIBUCIÓN POR SEXO



GUSTAVO VIVO

Especialista en Derecho Constitucional,
Facultad de Derecho de la Universidad
de Buenos Aires.

LOS PARTIDOS ANTI-SISTEMA EN LA ARGENTINA

UN RECORRIDO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL EN PARALELO

Abogado de la Universidad de
Buenos Aires.

Especialista en Derecho
Constitucional (38° Curso de
Especialización en Derecho), Facultad
de Derecho de la Universidad de
Salamanca.

Profesor adjunto (i) en la materia
Elementos de Derecho Constitucional y en
la materia Representación Política, Partidos
Políticos y Elecciones, Facultad de Derecho-
UBA. Profesor Adjunto II en la materia Teoría
del Estado, Facultad de Derecho y Cs. Sociales,
Universidad de Belgrano.

Algunas publicaciones como "Los partidos
políticos" en Constitución de la Ciudad de Buenos
Aires, Edición comentada; Marcela Basterra (Dir),
Buenos Aires, Editorial Jusbares, 2016. "Artículos 61
y 62" en Constitución de la Ciudad de Buenos Aires,
comentada. Patricio Maraniello (Dir), Buenos Aires,
Edit. La Ley, 2016.

Además de artículos sobre régimen de la ciudad de
Buenos Aires, en la revista Mundo Electoral del Tribunal
Electoral de Panamá y en la Revista Sufragio, Tribunal
Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, México.

Participó como ponente en jornadas y congresos
organizados por la Legislatura Porteña y por diversas
entidades y asociaciones ligadas al Derecho Constitucional
y el Derecho Procesal Constitucional en Argentina,
Panamá, Costa Rica y Brasil.

INTRODUCCIÓN

"Un partido anti inmigración y anti Unión Europea llevará las riendas de Dinamarca"; "La ultra derecha xenófoba toca el poder en Noruega"; "Suecia: un partido neonazi es candidato a ganar las próximas elecciones"; "La extrema derecha regresa al gobierno de Austria"; "La ONU lanza alerta por el crecimiento del racismo en los EE.UU"; en España "...Vox es el partido que más crece", son algunos

títulos que podemos leer en diversos medios y portales de noticias¹. Con sus matices y diferencias, hay una nota común: el rechazo al multiculturalismo, la xenofobia, el ataque a la inmigración y pretensión de unificación cultural de las naciones y, desde luego, la crítica furiosa a los partidos políticos asentados en los respectivos países, todo en un clima de desazón, de crisis económica, de frustración e insatisfacción.

¹ <https://www.elmundo.es/internacional/2015/06/19/5583ce6a46163fc81e8b4572.html>; https://elpais.com/internacional/2013/09/11/actualidad/1378923241_358469.html; https://www.clarin.com/mundo/suecia-partido-neonazi-candidato-ganar-proximas-elecciones_0_B16UURMDX.html; <https://cnnespanol.cnn.com/2017/12/16/la-extrema-derecha-regresa-al-gobierno-de-austria/>; <https://el-diario.com/2017/08/16/la-onu-lanza-alerta-por-aumento-de-racismo-en-eeuu/>; <https://www.20minutos.es/noticia/4049451/0/eleccion-generales-espana-10-n/>

¿Y la Argentina? No escapa a las condiciones generales descritas. La discriminación por etnia y nacionalidad ocupa el segundo puesto en la Ciudad de Buenos Aires, Chubut, Neuquén, Río Negro y San Luis y del tercero al sexto en casi todas las demás, y si sumamos las denuncias por aspecto físico, condición socio-económica y las de pueblos indígenas, se evidencia un núcleo de racismo arraigado en el país².

¿Cómo la Argentina puede responder al eventual surgimiento de partidos con ideas que, de concretarse, importarían arrasar con la libertad e igualdad, principios que están en los cimientos del país?

En búsqueda de una respuesta, repasamos las alternativas que ofrece el derecho comparado: la democracia militante y la democracia abierta. Aquel tiene su paradigma en la Ley Fundamental de Bonn; este en la Constitución española. Habremos de describir sus caracteres y efectos y luego rastreamos la respuesta que se ha dado o podría darse en la Argentina.

EL MODELO DE DEMOCRACIA MILITANTE³

Cobra forma en el período de entre guerras. Admite fulminar ideas o actividades “que se encaminan a sustituir la apertura plural de ideas por una pretensión absoluta de verdad y dominación que aniquile en su nombre la plural libertad de los ciudadanos”⁴. Se consagró en 1949 en reacción a la experiencia de la llamada República de Weimar, vista como neutral desde la perspectiva de los valores y centrada en las formas y las reglas⁵. El nazismo llegó al poder en enero de 1933, valiéndose de los mecanismos legales y eso significó el suicidio de la primera república alemana⁶. Asume que hay principios -un núcleo intangible que hay que proteger- más allá de la norma positiva. Su eje central está en el art. 21 que establece: “1. Los partidos participan en la formación de la voluntad política del pueblo. Su fundación es libre. Su organización interna debe responder a los principios democráticos. Los partidos deberán dar cuenta públicamente de la procedencia y uso de sus recursos, así como de su patrimonio. 2. Los partidos que por sus fines o por el comportamiento

² <http://inadi.gob.ar/contenidos-digitales/wp-content/uploads/2019/01/mapa-de-la-discriminacion-segunda-edicion.pdf>

³ Expresión acuñada por Karl Löwenstein en su artículo “*Militant and Fundamental Rights I/II*” en IGLESIAS BÁREZ, Mercedes, “La ilegalización de partidos políticos en el ordenamiento jurídico español”, Editorial Comares, Granada, 2008, nota 72, pág. 39.

⁴ PLAZA, David Bautista, “La función constitucional de los partidos políticos”, Comares editorial – Facultad de Derecho, Universidad de Granada; Granada, 2003, pág. 196.

⁵ El 11 de agosto de 1919, el presidente Friedrich Ebert sancionó la Constitución elaborada por la Asamblea Nacional reunida en la ciudad de Weimar. Entró en vigencia tres días después. Con ella quedó instalada la primera república alemana y abolida la monarquía. La Constitución de Weimar solo indirectamente aludía a los partidos políticos a través de los arts. 124 y 130. El primero consagra la libertad de asociación, estableciendo, en su 1º párrafo: “Este derecho no puede ser restringido por medidas preventivas” y al final: No puede ser denegada la personalidad a una asociación por razón de perseguir una finalidad política, político-social o religiosa”; “La Constitución de Weimar (Texto de la Constitución alemana de 11 de agosto de 1919)”, Tecnos, Madrid, 2010.

⁶ Joseph Göebbel, por entonces diputado en el Reichstag, llegó a afirmar que su partido entraba “En el Reichstag para proveernos en el arsenal de la democracia, con las armas de la propia democracia (...) ¡Venimos como enemigos! Como el lobo irrumpe en el redil, así venimos”, en MIGUEL PÉREZ-MONEO, Agapito, “La disolución de partidos por actividades antidemocráticas”, Editorial Lex Nova, 1ra edición, Valladolid, abril 2007.

de sus adherentes tiendan a desvirtuar o eliminar el libre orden democrático, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, son inconstitucionales. Sobre la constitucionalidad decidirá la Corte Constitucional Federal. 3. La regulación se hará por leyes federales”⁷. Claramente se establece un mecanismo de defensa: la eventual prohibición -por inconstitucionalidad- de partidos que “por sus fines o por el comportamiento de sus adherentes sean contrarios a la democracia y a la propia existencia de la República Federal. Se pone la lupa en los fines y en las conductas de los seguidores de los partidos. Hay un control amplio, tanto ideológico como sobre las conductas. En síntesis: en defensa de la libertad y de la democracia puede restringirse la libertad política.

LA DEMOCRACIA MILITANTE EN LA JURISPRUDENCIA

El Tribunal Constitucional Federal de Alemania declaró la inconstitucionalidad en dos ocasiones: Cuando el 23 de octubre de 1952, prohibió al Partido Socialista del Reich (SRP), cuyo programa exhibía reminiscencias del nacionalsocialismo⁸. Interpretó que el partido “procuraba expulsar al resto de los partidos de la vida política, de modo que negaba el multipartidismo⁹. En 1956 fue proscripto el Partido Comunista Alemán (PDK), al considerarse que “fomentaba el combate al orden democrático a través de un plan preestablecido, patente no solo en el programa del partido, pero en las declaraciones oficiales, comunicados, pasquines y materiales educativos”¹⁰.



⁷ Art. 21, Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. La reglamentación de los partidos fue adoptada por ley federal de 1967. El Gobierno Federal, el Parlamento (Bundestag) y el Senado (Bundesrat) son competentes para requerir al Tribunal Constitucional que prohíba a un partido. El art. 1.1 define que “Los partidos políticos son un componente constitucional fundamental para un sistema libre y democrático” para agregar luego “Con su contribución libre y permanente a la formación de la voluntad política del pueblo, cumplen una función pública, que la Ley Fundamental garantiza y les impone”. En la séptima sección- Ejecución de la prohibición de partidos contrarios a la Constitución- la ley regula el cumplimiento de la prohibición de partidos inconstitucionales. Así, se prevé que en tal caso, que las autoridades pertinentes están ampliamente facultadas para adoptar todas las medidas necesarias para el cumplimiento de la sentencia y de cualquier otra medida adicional que ordenare el Tribunal Constitucional (art. 32).

⁸ El gobierno requirió la prohibición al Tribunal Constitucional. En su defensa, el partido, alegó que en otros también militaban antiguos miembros del partido nazi, pero el Tribunal entendió que lo que importaba era que de la documentación presentada surgía que seguían sosteniendo las mismas ideas.

⁹ IGLESIAS BÁREZ, Mercedes, “La ilegalización de partidos políticos en Francia, Alemania y España”, pág. 16.

¹⁰ TORTOLERO CERVANTES, Francisco, “La disolución de los partidos antisistemas”, Temas selectos de Derecho Electoral N° 7. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, septiembre de 2009, pág. 21.

**LA CONSTITUCIÓN DE ESPAÑA PRESCRIBE:
“LOS PARTIDOS POLÍTICOS EXPRESAN
EL PLURALISMO POLÍTICO, CONCURREN
A LA FORMACIÓN Y MANIFESTACIÓN
DE LA VOLUNTAD POPULAR Y SON
INSTRUMENTOS FUNDAMENTALES
PARA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA.
SU CREACIÓN Y EL EJERCICIO DE SU
ACTIVIDAD SON LIBRES DENTRO DEL
RESPETO A LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY”.**

No significaban un peligro cierto para el renaciente sistema democrático alemán; sin duda las decisiones del Tribunal se explican, a partir del contexto histórico. Por un lado, marcar la diferencia y descontaminar el ambiente de todo vestigio del régimen totalitario nazi. Por el otro, el marco de la guerra fría ya instalada, lleva a comprender lo resuelto.

De todas formas, cabe aclarar que las críticas a la aplicación de la norma que puede portar el germen de la propia destrucción por implosión de la democracia, así como las dudas relativas a su utilidad, han llevado a que no se volviera a prohibir otro partido en Alemania¹¹.

EL MODELO DE DEMOCRACIA ABIERTA

La Constitución de España prescribe: “Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”¹². Salta a la vista que contornea un modelo distinto¹³. Es una norma escueta que los define y traza algunos lineamientos vinculados a la creación y actuación libre, “dentro del respeto a la Constitución y la ley” y sobre su funcionamiento y organización. Reconoce el rol central de los partidos en una sociedad democrática en la que entrecrocán ideas e intereses, pero no ha impreso la democracia

¹¹ En enero de 2001, el Gobierno Federal alemán demandó la prohibición del Partido Nacional Democrático (NPD) ante el Tribunal Constitucional. Días después lo hicieron el Parlamento y el Consejo Federal. El Tribunal hizo lugar a las solicitudes en octubre del mismo año. Pero al descubrirse que algunos de los testigos ofrecidos por el gobierno eran funcionarios de la Oficina de Protección de la Constitución y que habrían participado en actividades de agitación a partir de su infiltración en el partido cuestionado, han puesto en duda la transparencia del proceso, así como la eficacia de la herramienta constitucional. Ver: IÑIGUEZ, Diego y FRIEDEL, Sabine, “La prohibición de partidos políticos en Alemania”, Claves de Razón Práctica- Nº 122, pág. 30. En enero de 2017, una vez más el Tribunal Constitucional rechazó la demanda promovida por la Cámara Alta del Parlamento Federal por inconstitucionalidad del mismo partido, pero en un verdadero giro jurisprudencia juzgó que para aplicar la prohibición “2.2.4....es necesario que el partido haya ido más allá de su compromiso con los objetivos anticonstitucionales excediendo el umbral de lo que constituye una verdadera lucha contra el régimen de libertad y democracia. Este estándar se satisface cuando el partido defiende activa y sistemáticamente sus fines y actúa en aras de debilitar o abolir el régimen fundamental de libertad y democracia. Sin embargo, no se requiere que el accionar del partido importe un riesgo específico a los intereses jurídicos protegidos por el art. 21.2.1. No obstante, sí se exige la existencia de indicios específicos y de peso que al menos sugieran la posibilidad de que las actividades del partido vayan a ser potencialmente exitosas. Si, por el contrario, el accionar de un partido ni siquiera sugiere que puede lograr sus objetivos anticonstitucionales, no resulta necesario proteger preventivamente a la Constitución a través de su prohibición”, ORE- JURISPRUDENCIA- ALEMANIA. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL DE ALEMANIA. Disponible en: <http://www.csjn.gov.ar/dbre/verNoticia.do?idNoticia=1792>. Cabe señalar que en 2017 se agregó un párrafo al art. 21 de la Constitución alemana. En el párrafo 3 puede leerse: “Los partidos que por su fines o por el comportamiento..., quedarán excluidos de la financiación estatal. En caso de que se verifique su exclusión, también se suprimirán los beneficios fiscales y las asignaciones para estos partidos.

¹² Art. 6 CE. La Constitución fue aprobada el 31 de octubre de 1978. El 6 de diciembre fue ratificada por referéndum y sancionada y promulgada por el rey el 27 de diciembre.

¹³ Hay que considerar también los arts. 9 (sujeción a la Constitución) y 22 (derecho de asociación).

militante. La democracia cuyos cimientos y andamiaje se estaban montando no podía nacer prohibiendo.

LA DEMOCRACIA ABIERTA EN LA JURISPRUDENCIA

El carácter abierto de la democracia española -y la constitucionalidad de la ley de partidos políticos 6/2002- quedaron expuestas en la sentencia del Tribunal Constitucional referida a la ilegalización de los partidos Herri Batasuna, Euskal Herriok y Batasuna¹⁴. Allí se consagró: “En nuestro ordenamiento constitucional no tiene cabida un modelo de ‘democracia militante’; esto es, un modelo que imponga, no ya el respeto, sino la adhesión positiva al ordenamiento y, en primer lugar, a la Constitución. Falta para ello el presupuesto inexcusable de la existencia de un núcleo normativo inaccesible a los procedimientos de reforma constitucional...”. En el marco del orde-

namiento español, “cualquier proyecto es compatible con la Constitución, siempre y cuando no se defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos o los derechos fundamentales”. Hace un esfuerzo en diferenciar entre acciones y fines; el germen de la ilicitud no está en los fines –aunque se ansíe deteriorar y hasta eliminar la democracia- sino en las formas con que pudieran buscarse¹⁵.

LA ARGENTINA EN PARALELO

La existencia de partidos anti sistema ha tenido su reflejo en el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia argentina que se han teñido de ambos modelos. Incluso, paradójicamente, la defensa de la democracia fue objeto de regulación durante la vigencia, en buena parte de la historia nacional del siglo XX, de gobiernos de facto. Es más, ha sido la regla y la democracia abierta la excepción.



ACTO NAZI EN BUENOS AIRES 1938

¹⁴ La ley 6/2002 sustituyó a la ley 54/78 aprobada días antes de la sanción de la Constitución y durante cuya vigencia no se ilegalizó a ningún partido. Le ley 6/2002 se asienta en el Pacto por la Libertad contra el terrorismo suscrito por los partidos Popular y Socialista Español en diciembre de 2000. Más detallista que la anterior, la ley incorpora las “mayores novedades” en los arts. 6 y 9. El primero, establece: “Los partidos deben ajustar su organización, funcionamiento y actividad a los principios democráticos y a lo dispuesto en la Constitución y en las leyes” y el segundo, en forma extensa y casuística, expone las causas de ilegalización.

¹⁵ En igual orden de ideas, el Tribunal Supremo ha establecido: “La Ley Orgánica 6/2002 no es una ley represiva de la disidencia política, como sostiene la representación de la demandada, sino una ley que garantiza la supremacía de la constitución y el principio democrático en lo referente a la actividad de los partidos políticos, dentro del marco de los derechos que protege la Convención Europea de Derechos Humanos y de los límites establecidos por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”. Centro de Documentación Judicial Id Cendoj 28079160012003100020, Órgano: Tribunal Supremo, Sala Especial, sede Madrid, sección 1, Nº recurso: 6/2002, Nº Resolución: Procedimiento Art. 61 LOPJ, Ponente: Francisco José Hernando Santiago, Tipo de Resolución: Sentencia; Resumen: autos acumulados 6/2002 y 7/2002 legalización de los partidos políticos Herri Batasuna, Euskal Herriarrok y Batasuna, pág. 26.

LA DEMOCRACIA MILITANTE EN LA ARGENTINA

Esta teoría vio la luz el 4 de agosto de 1931, a través de un decreto dictado por un gobierno de facto¹⁶. Constitucionalmente, fue consagrada con la Constitución de 1949¹⁷. Producto de su época, el art.15 principiaba proclamando: “El Estado no reconoce libertad para atentar contra la libertad”, agregando en otro párrafo que “El Estado no reconoce organizaciones nacionales o internacionales cualesquiera que sean sus fines, que sustenten principios opuestos a las libertades individuales reconocidas en esta Constitución, o atentatorias al sistema democrático que esa inspira”. Consecuente con ella, la Ley 13.465 no admitía agrupaciones que desconocieran la Constitución, las leyes y las autoridades y si sus principios ideológicos eran capaces de alterar la paz

social o acudían a la violencia o a la alteración del orden como mecanismo de propaganda política o si estaban vinculadas a entidades internacionales¹⁸. Pero la teoría de la democracia militante sobreviviría a través de normas sucesivas -el Decreto-ley 19.044/56, entre otras- dictadas por gobiernos de fuerza o por gobiernos de iure, regulatorios de la formación de agrupaciones políticas democráticas o del derecho de los ciudadanos a formar partidos políticos democráticos. Todas coincidentes en exigir una adhesión positiva a los postulados y fines de la

Constitución¹⁹. Había un control programático de los partidos para su eventual habilitación²⁰.



Alejandro Biondini,
Fundador del Partido
Nuevo Triunfo

¹⁶ Decreto del dictado por el PE de facto surgido del golpe de Estado del 6 de septiembre de 1930. Actos del Poder Ejecutivo-Ministerio del Interior-Decreto sobre constitución de los partidos políticos del 4 de agosto de 1931. Boletín Oficial- Buenos Aires, 7 de agosto de 1931, pág. 974. En sus considerandos establecía: “Que razones de orden público, indican que las autoridades federales no deben otorgar la personería a agrupaciones que... propicien la disolución del Estado o utilicen medios ilícitos o contrarios a los principios republicanos”. Otro Estatuto, emanado del gobierno de facto surgido del golpe de Estado del 4 de junio de 1943, establecía: “La declaración de propósitos y el programa de acción deberán ajustarse al principio de la soberanía del pueblo y a las declaraciones, derechos y garantías consagrados por la Constitución Nacional”, art. 43, Decreto N° 11.976/45. Estatuto Orgánico de los Partidos Políticos; informe de la Comisión Redactora. Anales de Legislación Argentina- Decretos del Poder Ejecutivo Nacional, pág. 369.

¹⁷ Fue sancionada el 11 de marzo de 1949. Fue derogada por una proclama del gobierno provisional el 27 de abril de 1956 que declaró vigente la Constitución de 1853 con sus reformas de 1860, 1866 y 1898.

¹⁸ Art. 2, ley 13.645. B.O. 24/10/49.

¹⁹ Decreto-ley 19.044/56, del 16 de octubre de 1956- Estatuto de los partidos políticos (B.O. 18/X/56), pág. 1045/46. Su art. 1 garantiza el libre desenvolvimiento de las agrupaciones políticas democráticas”; En igual orden de ideas, el decreto 7.162, del 24/7/62 que aprobó el Estatuto de Partidos Políticos; BO N°19.882 del 24 de julio de 1962. El Decreto-ley 12.530/62 que aprobó el nuevo Estatuto de Partidos Políticos, en su exposición de motivos refiere solo al derecho de asociación con fines útiles, B.O. N° 19.598, Buenos Aires, 21 de noviembre de 1962. La ley 16.652, sancionada el 29/12/64; su art. 1 garantiza a los ciudadanos el derecho a asociarse en “partidos políticos democráticos”. El Decreto- ley 19.102 del 30/6/71, guarda silencio sobre el punto. La Ley 21.108 se limitará-con algunas modificaciones- a restablecer la vigencia de la ley 16.652 y Ley 22.627-sancionada y promulgada el 26/8/82- repite la fórmula de la ley 16.652.

²⁰ Decreto-ley 19.044/56, art. 3; Decreto 7.162, art. 14; Decreto-ley 12.530, art. 6, ley 16.652, art. 3 inc. b), art. 22 y art. 23; Decreto-ley 19.102, art. 25 y ley 22.847, art. 3, inc. b), art. 22 y art. 23.

LA DEMOCRACIA MILITANTE EN LA JURISPRUDENCIA ARGENTINA

La Corte Suprema argentina asumió la teoría de la defensa de la democracia en su sentencia en autos “Partido Obrero”²¹. Consideró que la “defensa del Estado democrático” asociado a la preservación de las instituciones a las que alude el art. 1 de la Constitución justifica la restricción de los derechos²². El control ideológico que da lugar a la disolución del partido se evidencia cuando interpretó que la decisión “ha de fundarse en el ‘auténtico programa de acción política’... y no en las manifestaciones verbales o escritas formuladas como subterfugio”²³. La sentencia no tuvo mayor resistencia. Recaía en una expresión minoritaria de izquierda, en una época de “Guerra Fría”²⁴.

En cambio, la Ley 16.652 fue aplicada al Partido Justicialista. En su pronunciamiento, la CNE, reafirma la facultad estatal de control a los partidos

y sostiene: “Que una confrontación de la realidad del denominado Partido Justicialista -en formación-, realidad dada por actuación exterior, conducta de sus dirigentes y experiencia anterior en el ejercicio del poder público por la misma fuerza política aunque con nombre diverso, pero cuya solidaridad se proclama urbi et orbi-, llevan a la convicción de que la agrupación actora ni es democrática, ni menos adhiere a la forma representativa y republicana de gobierno de nuestra organización institucional”²⁵.

LA DEMOCRACIA ABIERTA EN LA ARGENTINA

El 30 de octubre de 1983 marca un cambio de época en la Argentina²⁶. Las elecciones generales de esa fecha no solo significaron el fin de la dictadura; fueron el punto de partida para la gran tarea de clausurar aquel ciclo abierto en 1930²⁷. Nuevos aires impregnan el desenvolvimiento político. La transición a la democracia busca afirmarse en la participación, el pluralismo y la competencia.

²¹ Fallos 253:133. Convalidó la constitucionalidad del Decreto-ley 19.044/56.

²² Fallos 253:133, considerando 9.

²³ Fallos 253:133, considerando 20.

²⁴ Varias normas fueron dictadas en persecución del comunismo: Decreto-ley 18.787 (10/10/56); Decreto 4963 (27/4/59); Decreto 11.731 (22/9/59); Decreto 6100 (23/5/60); Decreto 8161 (13/8/62) ratifica los anteriores 4965/59 y 5802/59; Decreto-ley 4214 (24/5/63); Decreto-ley 5540 y Decreto 5541 (5/7/63).

²⁵ Fallo N° 321 CNE, considerando VII, autos: “Partido Justicialista s/Personería”, del 26 de febrero de 1965. La Corte Suprema dejó sin efecto la sentencia apelada y ordenó se dicte un nuevo fallo con arreglo a su pronunciamiento. En disidencia votó el juez Juan Zavala Rodríguez. El 13 de mayo de 1966, la Cámara Nacional Electoral nuevamente rechazó el pedido de reconocimiento al Partido Justicialista fundándose en la falta de democracia interna y por contrariar los principios y fines institucionales del ordenamiento republicano. El 28 de junio de 1966 se produjo un golpe de Estado con lo cual no hubo pronunciamiento de la Corte Suprema. Conviene aclarar que el Partido Justicialista fue considerado continuador del Partido Peronista que había sido disuelto por Decreto-ley 3855. Por Decreto-ley 4161 se había prohibido la afirmación ideológica y la propaganda del partido peronista. Este decreto sería luego ratificado por Decreto 7165 (24/7/62). Asimismo, por Decreto 13.462 (26/10/58) se habían iniciado acciones judiciales para obtener la disolución y cancelación de la inscripción del mismo partido.

²⁶ El 30 de octubre de 1983 fue electo presidente de la Nación Argentina el Dr. Raúl R. Alfonsín, candidato de la Unión Cívica Radical. Asumió el PE el 10 de diciembre de ese año.

²⁷ El último gobierno de facto se había instalado con el golpe de Estado del 24 de marzo de 1976. Por Decreto 6/1976 dispuso la suspensión de la actividad política y de los partidos políticos. Publicado en BO. 29/03/1976 y por Ley de facto 21.322 declaró ilegales y disueltas 22 organizaciones o agrupaciones que enumeraba en el anexo de la misma ley.

DEMOCRACIA ABIERTA EN LA LEY

Comienza a trazarse con la sanción de la Ley 23.298²⁸. Para su elaboración se requirió la opinión de los partidos y asesoramiento a la Cámara Nacional Electoral. El amplio acuerdo interpartidario explica la falta de un intenso debate.

La ley no contiene exigencias programáticas, al menos en forma expresa: reconoce el derecho a formar “partidos políticos democráticos”, conservando -aquí- una fórmula de los tiempos anteriores²⁹. Aquí nos preguntamos sobre el alcance de la expresión; ¿refiere a la democracia interna de los partidos, a las democracias pluralistas o las llamadas democracias populares?³⁰. Con esta ley, el postulado de la libertad política se consolida; no se imprimen los condicionamientos que señoreaban en antiguas reglamentaciones. Asimismo, en orden al proceso de reconocimiento, las eventuales observaciones solo podrán referirse al cumplimiento de las pautas legales y al nombre³¹.

La ley enumera escasas causas de extinción de los partidos³². En el tratamiento del proyecto quedó sentado: “La nueva democracia social y liberal que gobierna la Argentina, no puede abroquelarse en el miedo, como lo hicieron la Ley Fundamental de Bonn, o la correlativa disposición XII de la Constitución italiana”³³.

La actual Ley 23.298 no prevé el control ideológico-programático de las agrupaciones”³⁴.

DEMOCRACIA ABIERTA EN LA CONSTITUCIÓN REFORMADA

Los partidos políticos fueron impresos en el texto constitucional argentino recién con su reforma en 1994; ella los define como “instituciones fundamentales del sistema democrático”³⁵. En lo que nos convoca, rescatamos que “su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución”. El derecho a fundar un partido es derivación lógica del derecho de asociación

²⁸ Sancionada el 30/9/85.

²⁹ El art. 1, 1º párrafo, Ley 23.298, establece: “Se garantiza a los electores el derecho de asociación política para agruparse en partidos políticos democráticos”.

³⁰ GELLI, María Angélica, “Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada”, la Ley, segunda edición ampliada y actualizada, Buenos Aires, 2003, pág. 335.

³¹ El art. 64, ley 23.298, establece: “...podrán formularse observaciones exclusivamente con respecto a la falta de cumplimiento de las condiciones y requisitos exigidos por ley o referentes al derecho, registro o uso del nombre partidario propuesto...”.

³² El art. 50, Ley 23.298, establece: “Los partidos se extinguen a) Por las causas que determine la carta orgánica; b) Por la voluntad de los afiliados, expresada de acuerdo con la carta orgánica; c) Cuando autoridades o candidatos no desautorizados por aquellas, cometieren delitos de acción pública; d) Por impartir instrucción militar a los afiliados u organizarlos militarmente”.

³³ CORNAGLIA, Ricardo Jesús, “Inserción solicitada por el Sr. Diputado Cornaglia. Informe sobre la Ley Orgánica de los partidos políticos”, Cámara de Diputados de la Nación, pág. 6652. La disposición transitoria XII de la Constitución de la República Italiana, establece: “Se prohíbe bajo cualquier forma posible la reorganización del disuelto partido fascista. Por excepción a lo dispuesto en el artículo 48, se establecerán por ley, durante período no superior a un quinquenio desde la entrada en vigor de la Constitución, limitaciones temporales al derecho de voto y a la elegibilidad para los jefes responsables del régimen fascista”.

³⁴ Dalla Via, Alberto R., “Los partidos políticos: entre la demonización y el elogio”; Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, sesión pública, Buenos Aires, 2006.

³⁵ El art. 38, 1ra. parte, CN, establece: “Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres, dentro del respeto a esta Constitución la que garantiza su organización y funcionamiento democrático, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas...”. Con anterioridad habían sido establecidos en el ámbito del derecho público provincial.

con fines útiles³⁶. Encuentra también resguardo en normas de instrumentos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional³⁷.

Ahora bien: la Constitución, a modo de regla general, consagra la libertad de creación y actuación y de inmediato fija un límite: el respeto a la Constitución. En nuestra opinión, aquí está la clave y hacia el final, abordaremos el tema.

Luego, penetra en la vida interna de los partidos reclamando organización y funcionamiento (democráticos) y la representación de las minorías. A diferencia de su par germana, la Constitución reformada argentina aparece, al menos en este asunto, vaciada en el molde de la Constitución española. No refiere, al menos expresamente, a los fines partidistas, ni articula un mecanismo de defensa de la Constitución.

LA DEMOCRACIA ABIERTA EN LA JURISPRUDENCIA ARGENTINA

El único caso de aplicación de la nueva regulación de partidos se dio en relación al Partido Nuevo Triunfo³⁸. Al confirmar la sentencia de primera instancia, negatoria de la solicitud -sostuvo la CNE: “no son las ideas lo que hacen imposible el reconocimiento del partido “sino su emulación de un régimen basado en pretendidas desigualdades, que agravia ostensiblemente uno de los derechos humanos más elementales consagrados por el

LOS PARTIDOS POLÍTICOS FUERON IMPRESOS EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL ARGENTINO RECIÉN CON SU REFORMA EN 1994; ELLA LOS DEFINE COMO “INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO”. EN LO QUE NOS CONVOCA, RESCATAMOS QUE “SU CREACIÓN Y EL EJERCICIO DE SUS ACTIVIDADES SON LIBRES DENTRO DEL RESPETO A ESTA CONSTITUCIÓN”. EL DERECHO A FUNDAR UN PARTIDO ES DERIVACIÓN LÓGICA DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN CON FINES ÚTILES.



orden jurídico nacional e internacional, y que -en el desenvolvimiento de dicha agrupación- se traduce en concretos actos de discriminación por motivos de raza, sexo y origen nacional”³⁹. Recurrido, llegó

³⁶ Art. 14 CN. “Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio, a saber: “... de asociarse con fines útiles...”

³⁷ Declaración Americana de Derechos Humanos, art. XXII; Convención Americana de Derechos Humanos, art. 16; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos- implícitamente, art. 22, art. 21 y art. 25.

³⁸ Originalmente, la agrupación pretendió ser reconocida con el nombre: “Partido Nacional Socialista de los Trabajadores”. Su líder era el Sr. Alejandro Biondini. Los promotores del partido solicitaron también el uso como símbolo partidario, amén del Siete Sagrado de San Cayetano, la cruz Esvástica. Al respecto, consideró la Cámara: “No es ocioso recordar ... la advertencia según la cual nuestro Estado democrático se ha plegado internacional e internamente a una política humanitaria de no discriminación racial. La nefasta cruz gamada hitleriana ofende a esa política, no tanto como exteriorización de una ideología sino como propaganda y publicidad de conductas que, como en el Holocausto, persiguen el exterminio a quienes el odio racial hace sus víctimas desde la locura de superioridades”. Cabe recordar como antecedente que el 10 de abril de 1938 tuvo lugar en Buenos Aires el acto nazi más importante fuera de Alemania.

³⁹ Fallo N° 3423/2005 CNE, considerando 23.

a la Corte que después de un detallado repaso de las normas de fuente internacional receptados constitucional y legislativamente, confirmó el fallo. Recordó que el Estado argentino debe velar por el cumplimiento estricto de ellas, tanto administrativa como jurisdiccionalmente; de ahí que “no se pueda legitimar como partido político a quienes incurrir en apología del odio, e indirectamente, incitan a la violencia..., la utilización de símbolos del mismo modo que lo hacían los nazis...y que utilizan terminología empleada por el Tercer Reich, aludiendo a determinadas personas como sub humanas”⁴⁰. Luego, hace suya sentencia de instancia inferior, atendiendo a que esta “se basa en el desconocimiento de los derechos más esenciales de ciertos grupos de personas o de minorías y en la superioridad de una raza, que promueven diferencias en razón de color, origen, religión, orientación sexual, etc., por entender que todas estas actitudes consideradas en forma conjunta revelan una práctica discriminatoria prohibida por la ley” no hace más que asegurar los mandatos de las leyes nacionales e internacionales⁴¹.

CONCLUSIONES

Hemos sobrevolado dos modelos tributarios -cada uno- de las coordenadas de tiempo y de lugar en su adopción. Partiendo del dato cierto de que en Argentina no hay fuerzas políticas atractivas que propicien ideas contrarias a la república democrática, ¿podría darse en la Argentina frente a los llamados partidos antisistema?⁴².

Fruto del constitucionalismo liberal, la Constitución argentina sancionada en 1853 guardó silencio respecto de los partidos políticos. Descalificados como facciones, eran vistos como contrarios a los objetivos preambulares: “Constituir la unión nacional, consolidar la paz interior”. No obstante, se formaron y actuaron amparados implícitamente por la Constitución⁴³. Ese marco corroído por la inestabilidad política interna, en combinación con los coletazos de la Segunda Guerra Mundial y luego de la Guerra Fría sirvieron durante gran parte del siglo XX, para justificar medidas tuitivas de la Constitución, pero que, en vez de protegerla, resquebrajaban un postulado cardinal que la anima: la libertad política.

En 1983 cambia la historia: el camino lo abre la ley de partidos políticos que anterior a la reforma constitucional se erige en un verdadero agente cultural. Quiere reparar las heridas en una sociedad teñida de autoritarismo; alienta la circulación de ideas.

En 1994 se encumbra a los partidos en el texto supremo. Se establece que su creación y el ejercicio de sus actividades “son libres dentro del respeto” a la Constitución. En este párrafo –anticipamos- está la médula del tema que nos motiva. ¿Cuándo se falta el respeto a la Constitución?; ¿cuándo se profesan ideas opuestas?; ¿o recién al de ejecutarse acciones contrarias a ella? La Constitución no lo detalla.

Buscando una respuesta acudimos al debate reformador, pero la lectura del intercambio de ideas resulta frustrante. No surge una contundente interpretación del texto constitucional. Alguno admite un control ideológico y otro lo rechaza con igual

⁴⁰ P1469, XLI. “Partido Nuevo Triunfo s/ reconocimiento- Distrito Capital Federal”, considerando 9.

⁴¹ P1469, XLI. “Partido Nuevo Triunfo s/ reconocimiento- Distrito Capital Federal”, considerando 10.

⁴² En nuestra opinión en esta categoría podría ubicarse el partido Bandera Vecinal presidido por el Sr. Alejandro Biondini. Formando la alianza Frente Patriota no alcanzó en las elecciones primarias el mínimo legal -1,5% en todo el país- para intervenir en las elecciones generales de octubre.

⁴³ Arts. 1, 22, 33, 34 (actual 45), 42 (actual 54) y 78 (actual 94) CN. Desde la reforma de 1994, todos los cargos electivos lo son por voto directo del pueblo.

pasión. En el medio, otros, con palabras floridas, no se definen⁴⁴.

Esa textura abierta de los preceptos constitucionales permite sintonizar la legislación y su interpretación en sintonía con desafíos que puedan plantearse. En España vía la reglamentación legal, se han hecho precisiones a tenor de nuevos tiempos, pero es distinto en el ámbito argentino; la ley orgánica de partidos sigue siendo muy escueta, pero entendemos que sería viable esa modulación y las eventuales restricciones legales.

Ahora: ¿Es tan abierta la democracia argentina?; ¿no podría prohibirse un partido cuando pregone un modelo, enarbole fines que signifiquen la abolición de la república democrática y las libertades que entraña?

“La ley de partidos no establece un control programático ni ideológico sobre los partidos políticos, cabe inferirlo de la CN, pues el artículo 38 establece que su creación es libre dentro del respeto a sus disposiciones”⁴⁵. Se reconoce el derecho –en cabeza de los ciudadanos- de fundar un partido. Este derecho, como todos, encuentra su límite en el art. 28 de la Constitución⁴⁶. Al mismo tiempo, hay que

conjugar el art. 16.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el art. 22.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de los que surge la posibilidad de fijar restricciones al derecho de asociación necesarias en una sociedad democrática, entre otras cuestiones⁴⁷. Asimismo, el art. 32.2 de la mencionada Convención asume –en orden a la correlación entre deberes y derechos- que la limitación a los derechos puede también derivar de las exigencias del bien común, “en una sociedad democrática”. No puede perderse de vista que el conjunto de disposiciones que hemos repasado está constitucionalmente jerarquizado y la recurrente referencia a la sociedad democrática⁴⁸. El derecho de asociación política refiere a partidos democráticos y tal carácter no se agota en un modo de selección de autoridades (partidarias), sino que la democracia importa un modo de vida, un estilo de comportamiento: en definitiva de funcionamiento. Solo puede actuar, funcionar democráticamente quien tiene internalizado los principios de la democracia que hacen a la libertad, la igualdad, el pluralismo, la justicia, el respeto a los derechos humanos. Desde luego, sería incongruente que la Constitución se interese –garantice- la organización y funcionamiento democráticos, la representación

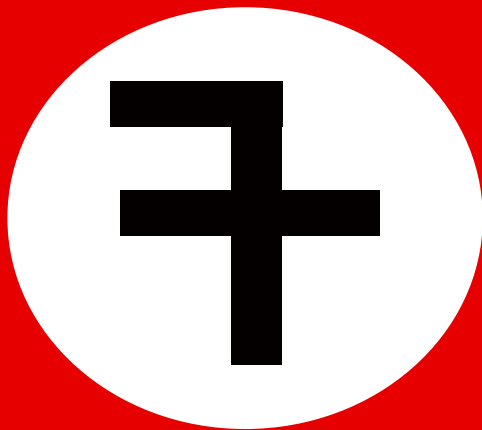
⁴⁴ ORTIZ PELLEGRINI, Miguel Ángel, “Convención Nacional Constituyente; 15ª reunión- 3ª Sesión Ordinaria (continuación)”, 22 de julio de 1994, pág. 1859. CULLEN, Iván José María, “Convención Nacional Constituyente; 15ª reunión- 3ª Sesión Ordinaria (continuación)”, 22 de julio de 1994, pág. 1903. En igual sentido, la convencional MARCOLINI, Nora María, “Convención Nacional Constituyente; 15ª reunión- 3ª Sesión Ordinaria (continuación)”, 22 de julio de 1994, pág. 1901.

⁴⁵ HERNÁNDEZ, Antonio María y Belisle, José Manuel (h), “Regulación jurídica de los partidos políticos en Argentina” en “Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina”, ZOVATTO, Daniel (Coordinador), IDEA y Universidad Nacional Autónoma de México, junio de 2006, pág. 193. Disponible en: <https://www.idea.int/es/publications/catalogue/regulaci%C3%B3n-jur%C3%ADdica-de-los-partidos-pol%C3%ADticos-en-am%C3%A9rica-latina>

⁴⁶ El art. 28 CN, establece: “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”

⁴⁷ El art. 16.2 CADH, establece: El ejercicio de tal derecho solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás”. El art. 22.2 PIDCP, establece: “El ejercicio de tal derecho solo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás”.

⁴⁸ El art. 29 CADH establece: “Ninguna disposición de la presente convención puede ser interpretada en el sentido de: ... a) Permitir a alguno de los Estados Parte, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella”. EL art. 32.2 CADH, establece: “Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”.



ARGENTINA DESPIERTA

PARTIDO NUEVO TRIUNFO

de las minorías y que se ordene al Estado financiar actividades partidistas y a la par que se desentienda de los fines de los partidos que protege y que están en la base del orden institucional democrático. Sería asumir que el edificio institucional de la República se levante sobre cimientos agrietados.

“Su creación” – además del “ejercicio de sus actividades”- es libre “dentro del respeto a la Constitución”. Entendemos que toda creación responde a un porqué que traduce una finalidad que a su vez se refleja en la declaración de principios y el programa que perfilan el ideario de la agrupación, así como en la plataforma partidaria, que resume los objetivos electorales y que debe armonizar con los anteriores documentos⁴⁹. Todo esto condensa el pensamiento partidario que debe respetar la Constitución republicana, liberal, igualitaria, democrática y comprometida con la defensa de los derechos humanos.

La Ley Suprema argentina puede “reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes” y a diferencia de otras constituciones, no contiene normas definidas como irreformables⁵⁰. Desde esta perspectiva no habría cláusulas blindadas a cambios, bastando con que la propuesta tenga apoyo mayoritario y que su

consagración se haga respetando el procedimiento. Pero entonces, el respeto a la Constitución quedaría limitado al respeto formal. ¿La Constitución es simplemente un recitado de reglas?, ¿no hay límites materiales a una reforma constitucional?; ¿acaso no es viable fulminar una norma o acto que -establecido formalmente- pueda, sin embargo, menoscabar sustantivamente la Constitución? Entendemos que la posibilidad de reforma total no importa admitir cualquier enmienda: “Hay derechos superiores y anteriores a toda Constitución escrita, que no se escriben ni se borran jamás”, sostuvo Bartolomé Mitre en la Convención bonaerense de 1870/77⁵¹. Los argentinos establecimos –en 1853, “para nuestra posteridad”- una Constitución para reivindicar derechos y libertades esenciales contra el absolutismo: toda ley que los quebrante destruiría los fundamentos de la misma sociedad; en definitiva, como fuera señalado para los tiempos: “la Constitución es el pueblo, es la Nación Argentina hecha ley”⁵².

Por eso afirmamos, para concluir, que en la Argentina hay libertad de creación y de actuación de los partidos, instituciones fundamentales del sistema democrático sí, pero republicano.

⁴⁹ El art. 7, Ley 23.298, establece: “Para que a una agrupación política se le pueda reconocer su personería jurídico-política, en forma provisoria, debe solicitarlo ante el juez competente, cumpliendo con los siguientes requisitos: ... c) Declaración de principios y programa o bases de acción política, sancionados por la asamblea de fundación y constitución” y el art. 22, 1ra parte, establece: “Con anterioridad a la elección de candidatos, los organismos partidarios deberán sancionar una plataforma electoral o ratificar la anterior, de acuerdo con la declaración de principios, el programa o bases de acción política”.

⁵⁰ A modo de ejemplos: La Constitución de Francia (art. 89, in fine), Constitución Italiana (art. 139), Constitución de Portugal (art. 290); la Ley Fundamental de Bonn (art. 79.3); Constitución de Grecia (art. 110).

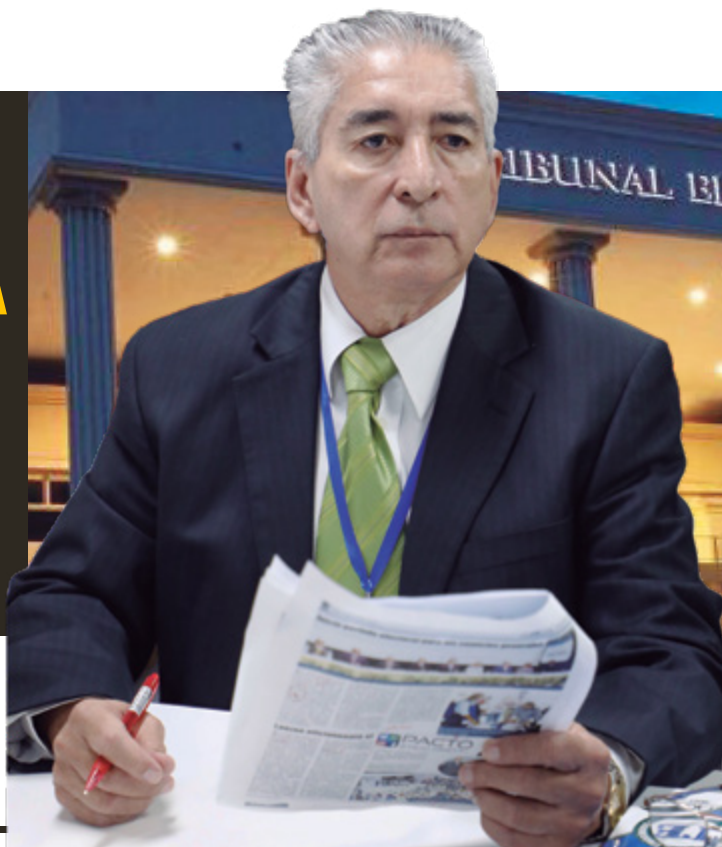
⁵¹ LINARES QUINTANA, Segundo V. “Derecho Constitucional e Instituciones Políticas”, II, Plus Ultra, segunda edición, Buenos Aires, 1976, pág. 414.

⁵² GUTIÉRREZ, José María, “CONGRESO GENERAL CONSTITUYENTE DE LA CONFEDERACIÓN ARGENTINA, sesión de 1852-1854”, Imprenta del Orden, Buenos Aires, 1871, pág. 118, en LINARES QUINTANA, Segundo V.; “Derecho Constitucional e Instituciones Políticas”, II, Plus Ultra, segunda edición, Buenos Aires, 1976, pág. 648.

TRIBUNAL ELECTORAL DE PANAMÁ ENFRENTA PANDEMIA DE COVID-19

HERMES SUCRE SERRANO

Periodista



Licenciado en periodismo de la Universidad de Panamá. Asesor de Prensa de la Dirección de Comunicación del Tribunal Electoral. Ha sido reportero-redactor de los periódicos La Estrella de Panamá y La Prensa. Profesor de periodismo de la Universidad Católica Santa María la Antigua (USMA); director de la Escuela de Comunicación Social de la USMA. Corresponsal de prensa extranjera de la agencia de noticias Reuters y del diario ABC de España. Defensor del Lector del diario La Prensa. Ha cumplido misiones periodísticas en Alemania, Taiwán, Japón, Estados Unidos, México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Colombia, Brasil, Ecuador y Puerto Rico. Autor de los libros El Cristo de Antonino y Periodismo del centenario y seis décadas de cronismo deportivo de Ricardo A. Pardo.

Desde que Panamá decretó el estado de emergencia nacional por causa de la pandemia del COVID-19, el Tribunal Electoral asumió el compromiso y trazó las estrategias para garantizar los servicios al público y la bioseguridad de sus colaboradores y usuarios.

Panamá decretó el estado de emergencia nacional el 13 de marzo de 2020, después de que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la pandemia a causa del COVID-19 o enfermedad por coronavirus. Su principal forma de transmisión es de persona a persona por gotículas que salen de la nariz o la boca de un humano infectado al toser, estornudar o hablar.

Al momento de redactar esta información -30 de junio de 2020-, el Ministerio de Salud reportó 32,785 casos positivos, 15,595 recuperados, 14,961 en aislamiento domiciliario, 891 hospitalizados, 744 en sala y 147 en Unidad de Cuidados Intensivos y 620 fallecidos. En el Tribunal Electoral se registran 23 casos, 15 en la sede principal y 8 en las oficinas regionales.

Entre las medidas de bioseguridad adoptadas para funcionarios y usuarios tenemos: uso de mascarilla y realización de tamizaje antes de entrar a las instalaciones, limpieza y desinfección general, entrega de kits de aseo para limpieza, colocación de señalizaciones en las áreas de acceso público a las oficinas del TE en todo el país, apoyo a comunidades necesitadas, charlas virtuales de ejercicios físicos a los colaboradores.

HOJA DE RUTA

Las máximas autoridades del Tribunal Electoral comenzaron a realizar reuniones virtuales para trazar planes dirigidos a enfrentar la crisis, siguiendo las indicaciones y protocolos que a diario emiten las autoridades del Ministerio de Salud (MINSA).

Una de las primeras decisiones del Pleno fue suspender los términos en los procesos y gestiones administrativos, electorales y jurisdiccionales, incluyendo los penales y electorales, que se tramitan en todas las dependencias de la institución.

Entre las medidas que se tomaron figuran: limitar la cantidad de usuarios en la institución, reducir el horario laboral y de atención al público, los colaboradores de más de 60 años y con menor edad fueron enviados de vacaciones y tiempo compensatorio para evitar aglomeraciones y contagios; se aplicó el teletrabajo en casos que lo ameritan por necesidad de servicio.

Se creó la Comisión Institucional, encargada de definir las estrategias para evitar el contagio por COVID-19. Se organizaron comités en todo el país para planificar las acciones de retorno progresivo a las labores institucionales. Se hizo un manual de manejo y regreso a las labores, una vez terminada la cuarentena laboral.



Una de las primeras decisiones del Pleno fue suspender los términos en los procesos y gestiones administrativos, electorales y jurisdiccionales, incluyendo los penales y electorales, que se tramitan en todas las dependencias de la institución.



RECONOCIMIENTO

En representación del Pleno, el magistrado presidente, Dr. Heriberto Araúz Sánchez, envió a los colaboradores mensajes de gratitud por el compromiso de servir a la Nación y al público.

“A riesgo de su seguridad personal y familiar han mantenido nuestros óptimos servicios a los ciudadanos que los requieren. No solo han hecho su parte, sino que se han unido integralmente a la lucha solidaria de todos los panameños por superar la crisis que nos embarga”.

Araúz Sánchez manifestó: “Nuestra institución reconoce esta loable labor de sus colaboradores que, por la naturaleza de su trabajo, deben permanecer ejecutando funciones para brindar ciertos servicios básicos a la comunidad”.

“A todos ustedes las seguiremos garantizando las medidas necesarias y brindando todo nuestro apoyo para salvaguardar sus vidas y las de sus familias”.

Las direcciones de Integridad Institucional y de Recursos Humanos se han encargado de las charlas virtuales para brindar asesoría y orientación psicológica con el fin de mantener la salud mental del equipo humano de la institución.

La Dirección de Recursos Humanos emprendió acciones en favor de los funcionarios afectados por el COVID-19: seguimiento a su aislamiento domiciliario, abastecimiento de alimentos a ellos y a sus familias, entrega de medicamentos y kits de mascarillas y guantes.

Todos los funcionarios recibieron mascarillas y se brinda apoyo psicosocial al personal de las direcciones afectadas.

A pesar de la cuarentena nacional decretada por el Ministerio de Salud, la institución ha prestado servicios básicos a los usuarios y ha mantenido una permanente comunicación con la ciudadanía.

SERVICIO AL USUARIO

A pesar de la cuarentena nacional decretada por el Ministerio de Salud, la institución ha prestado servicios básicos a los usuarios y ha mantenido una permanente comunicación con la ciudadanía.

Una de las primeras medidas fue anunciar una prórroga en documentos que a la fecha están vencidos (cédulas y carnés de residentes extranjeros). Se facilitó el retiro de cédulas por terceras personas, autorizadas por el dueño del documento.

En la Dirección de Comunicación (DIRCOM) se mantuvo un permanente contacto con los medios de comunicación para informar a la ciudadanía sobre los diferentes servicios y otras noticias de interés general, tales como los cambios en los horarios y en la metodología para obtener la cédula y la documentación de registro civil.

El Centro de Estudios y Monitoreo Digital (CEMD) también mantuvo a la ciudadanía informada, a través de las redes sociales, sobre los servicios restringidos que mantuvo la institución (solicitudes de cédula vía internet, citas, así como las medidas de bioseguridad para acudir a las oficinas del TE). También se hicieron videos ilustrativos y didácticos.

Se anunció la extensión de la vigencia de la cédula a 15 años y la reducción a B/ 25.00 del costo de duplicados, a partir de la segunda solicitud del documento.

Se mantiene la recolección, en todo el país, de los partes clínicos de nacimiento y defunción, para su posterior inscripción en la Dirección Nacional del Registro Civil, todo bajo estrictas normas de bioseguridad.

Para el respeto a las reglas del distanciamiento social, se puso a disposición de la ciudadanía la nueva página web de consulta “dondeestamicedula.

com” a fin de verificar los documentos extraviados o para saber en qué oficina pueden retirar las cédulas tramitadas previamente.

Se creó el sitio web “sede.tribunal-electoral.gob.pa” para solicitar en línea el duplicado de la cédula, sin tener que salir de casa. Hasta mayo de 2020 se tramitaron, gratuitamente, alrededor de 37 mil duplicados de cédula y carnés de residentes, mediante el sistema en línea.



A través de las plataformas virtuales se promovió el intercambio de ideas sobre los desafíos que tienen los organismos electorales del mundo dentro del escenario de la pandemia del COVID-19. Las reuniones virtuales buscan alternativas para enfrentar el futuro de la jurisdicción electoral.

Se inició un plan de instalación y habilitación de quioscos en puestos estacionarios para acercar más los servicios a nuestros usuarios.

TRABAJO A DISTANCIA Y ACUERDOS INSTITUCIONALES

La crisis no impidió que el Tribunal Electoral continuara con sus labores de orientar a las personas y grupos interesados en formar un partido político.

A través de las plataformas virtuales se promovió el intercambio de ideas sobre los desafíos que tienen los organismos electorales del mundo dentro del escenario de la pandemia del COVID-19. Las reuniones virtuales buscan alternativas para enfrentar el futuro de la jurisdicción electoral.

Por su lado, el personal docente del CAIPI ajustó sus programas con el fin de llevar hasta la casa de sus alumnos las clases de forma virtual.

Igualmente, se han celebrado acuerdos interinstitucionales para intensificar la cooperación frente a la pandemia.

Directivos del TE han participado en reuniones virtuales de expertos electorales de América Latina para analizar el impacto del COVID-19 en los procesos electorales de la región. El propósito es compartir experiencias y promover la colaboración en caso de que haya que postergar las elecciones en cada uno de los países. Esta actividad fue coordinada por la Red Mundial de Justicia Electoral e IDEA Internacional.

Se celebró un acuerdo de confidencialidad con la Autoridad de la Innovación Gubernamental (AIG) para que durante la vigencia del plan Panamá Solidario se pueda leer el código de barras de las cédulas de identidad personal de los beneficiados.

Con el Ministerio de Seguridad se convino fomentar y promover el desarrollo de programas, proyectos y actividades concernientes a la emergencia nacional por COVID-19.

El Tribunal Electoral brinda apoyo al Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU), mediante la agilización de los trámites de cédulas juveniles, para que los estudiantes puedan recibir sin dificultad la beca universal.

También se coordinan acciones con el Banco Nacional de Panamá (BNP) para la firma de un convenio de validación de información de los jubilados y pensionados para el cobro expedito de sus cheques.

El Pleno reiteró que con el apoyo solidario de los colaboradores y de la ciudadanía en general se superará la crisis provocada por la pandemia y se normalizarán todos los servicios institucionales para beneficio de toda la Nación.



LA REFORMA ELECTORAL INCONCLUSA

El debate en torno a las reelecciones indefinidas de los intendentes en la Provincia de Buenos Aires y la problemática de la inconstitucionalidad de la norma

Licenciado en Ciencia Política.

- *Docente de Derecho Político en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP).*
- *Docente de Problemática Política y Jurídica en la DGCyE.*
- *Investigador categorizado (V) en la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU).*
- *Codirector de Proyecto de Investigación.*

Publicaciones:

- *Coautor del libro "Sistemas Electorales en Latinoamérica. Aportes para su discusión". ISBN 978-950-34-1166-4.*
- *"La crisis del sistema de partidos políticos en Argentina". En revista Democracias, CNE Ecuador, Volumen 4, 2016. ISSN: 1390-826X.*
- *El centenario de la 1er elección democrática en Argentina. El nuevo paradigma electoral según la*



LEANDRO LÓPEZ

Docente de Derecho Político en la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (UNNOBA).

Ley 8871, "Ley Sáenz Peña". En revista Mundo Electoral, Tribunal Electoral de Panamá, n.º 27, septiembre de 2016.

Integrantes del Equipo de Investigación:

- *Emiliano Ressia,*
- *Matias Moyano*
- *Pablo Descarga Viruleg*
- *Franco Teye Agostinelli*

Consideramos que los problemas institucionales son fundamentales no solo para interpretar nuestras democracias, sino también para trabajar en su consolidación. Por ese motivo, desde la Cátedra de Derecho Político de la UNNOBA surgió la posibilidad, en el marco de la acreditación de proyectos de investigación (SIB 2019), de comenzar a abordar la problemática de la reelección en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, que es donde tiene presencia física nuestra institución. Partimos desde un elaborado marco teórico que vincula la democracia con la calidad institucional. Por eso nos parece importante trabajar y estudiar cómo el fenómeno de las reelecciones de los intendentes afecta no solo la alternancia en el poder, sino las condiciones de competitividad propia de nuestro régimen. Desde esta perspectiva institucionalista es que abordaremos las implicancias político/institucionales de la reelección del departamento ejecutivo municipal, en relación a la alternancia y a la calidad institucional.

Proyecto presentado en el marco de la convocatoria para la acreditación de proyectos y solicitud de subsidios de Investigación Bianuales (SIB) 2019. Código: 80020190200012NB. Expediente 628/2019. Resolución (CS) 1623/2019.

Es importante reflexionar sobre la necesidad que tienen nuestros sistemas electorales de reformarse en algún punto de su desarrollo democrático. Esa reforma electoral debe tener objetivos claros y acordes al desarrollo de la democracia, debiendo priorizar los siguientes aspectos.

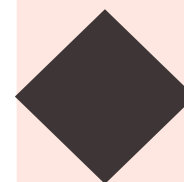
1. La competitividad de los partidos y fuerzas políticas de nuestras democracias.
2. Alcanzar mayores niveles de transparencia electoral.
3. Diseñar verdaderos organismos de controles y auditorías de los procesos electorales.

4. Incorporar la observación electoral.
5. Fomentar la participación plena de la ciudadanía.
6. Asegurar el acceso democrático a los medios masivos de comunicación a todos los partidos y actores de nuestra democracia en forma democrática y plural.

El análisis de caso que proponemos, en virtud de esos tópicos, para analizar las reformas electorales y/o políticas es la norma 14.836 que intentó eliminar las reelecciones indefinidas para los intendentes o titulares del departamento ejecutivo provincial en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires. Provincia argentina que representa, en términos electorales, (40% del padrón de electores nacionales vive en este distrito), el distrito clave a nivel nacional.

En este sentido, existen 135 distritos o municipios, muchos de ellos con poblaciones superiores a varias provincias argentinas como son los casos de La Matanza, Lomas de Zamora, La Plata, Mar del Plata y Quilmes se encuentran entre los 600.000 y los 2.000.000 de habitantes, constituyendo grandes unidades territoriales y electorales. En ese escenario, los intendentes municipales adquieren, al no existir límites a sus reelecciones, un poder territorial que los transforma en los grandes electores.

Por los motivos anteriormente descriptos, la Provincia de Buenos Aires representa un escenario propicio para discutir y problematizar en materia electoral. La temática electoral es un aporte fundamental para analizar el devenir de nuestras democracias. La discusión electoral no solo comprende el análisis en torno a la representación obtenida, sino que también puede y debe introducirnos al análisis de las reglas de juego y los mecanismos para el acceso a una ciudadanía inclusiva en materia de derechos electorales, tal como se expresaba a comienzos de este artículo.



ELECCIONES ARGENTINAS

Presidente de Comicio:

Fuertes

Cast

Amig

cales:

Si tomamos como base teórica los análisis de especialistas en consolidación democrática, que sitúan a la alternancia en el poder como el factor necesario e indispensable de la competitividad de las elecciones. Para ello, es necesario dejar en claro que las verdaderas elecciones competitivas y, por ende, democráticas son aquellos procesos electorales que se consideran inciertos en el sentido de que no se conoce a priori el nombre del vencedor, porque son los que en definitiva permiten el recambio y la alternancia en el poder, base de todo sistema democrático. En el mismo sentido, diferentes autores, entre los cuales se encuentra Guillermo O'Donnell¹, plantean desde la década de 1990 que el poder se ha ido "privatizando" o feudalizando debido a la no alternancia en el poder en los diferentes ámbitos, ya sea provincial o en este caso municipal, donde se ve con mayor claridad cómo la reelección de los intendentes por más de un periodo han ido consolidando una práctica del poder sumamente personalista.

O'Donnell² plantea claramente que cuando la elección no es competitiva, y aun cuando en los municipios o provincias gobiernen partidos nacionales, exista la oposición, etc., lo que se observa son maquinarias electorales personalistas, clientelares, familiares, donde el poder se encuentra "privatizado" y la democracia es de muy baja calidad. En otras investigaciones, O'Donnell ira avanzando en el concepto de Democracia Delegativa² para describir estos procesos.

Es importante aclarar que cuando hablamos de régimen electoral nos remitimos al concepto de democracia liberal o representativa, que supone no solo reglas de juego compartidas por todos, sino que significa también una competencia libre entre los actores dentro del sistema. Estos componentes descriptos anteriormente son los que, según Dieter Nohlen³, definen la existencia de un "Derecho Electoral", cuyos principios básicos e irreductibles

¹ O'Donnell, G. (2001). *La irrenunciabilidad del Estado de Derecho*. Instituciones y desarrollo, 8(9), 43-82.

² O'Donnell, G. (1991). *Democracia delegativa*. Novos estudios, 31, 25-40.

³ Dieter Nohlen: "Sistemas Electorales y Partidos Políticos". Fondo de Cultura Económica, México.

son el sufragio universal, igualitario, secreto y libre. La definición de Nohlen otorga a los sistemas electorales un rol preponderante a la hora de transformar la voluntad popular en representación.

EL DISEÑO INSTITUCIONAL

En el año 2016 el Poder Legislativo, mediante la sanción de la Ley 14.836, modificó el artículo 3ro del Decreto Ley 6769/58 “Ley Orgánica de las municipalidades”, donde limitó la reelección indefinida de los intendentes municipales por solo dos periodos. El eje de la reforma se debía a la altísima tasa de reelección de los intendentes municipales en sus cargos.

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires, de conformidad a lo establecido en la Constitución Nacional Argentina, establece las características del régimen electoral bonaerense en la Sección II “Régimen Electoral”, artículos 58 al 66, es así, como respetando el principio federal de la existencia de competencias no delegadas de las provincias a la nación, se ha dictado la Ley Electoral provincial conforme a la Constitución Provincial que establece en su artículo 61 el mandato por el cual la Legislatura dictará la ley electoral que será uniforme para toda la Provincia. La particularidad de la Ley Electoral es que regula también la competencia electoral municipal, a pesar del principio de autonomía municipal garantizado en el artículo 123 de la CN.

La Ley Electoral Provincial 5109 establece todos los principios del derecho electoral bonaerense, comprendiendo aspectos múltiples del proceso electoral como: determinación de la autoridad electoral, definición de quiénes son los electores, el registro de electores, partidos políticos provinciales y municipales, mesas receptoras de votos, ubicación de las mismas, oficialización de boletas electorales, convocatorias a elecciones, características del sufragio, impugnaciones, clausura del acto electoral y escrutinio provisorio, escrutinio definitivo, proclamación de diplomas de candidatos electos,

acefalía y nuevos procedimientos de votación como es el caso del voto electrónico, un tema no menos polémico pero que fue incorporado en los últimos años, introducido a la Ley 5109 mediante la reforma establecida en la Ley 13.082. La Ley Electoral incluye también la división territorial, ya sea distrito único en la elección municipal, es decir, Intendente en cada uno de los 135 distritos que dividen la provincia, los concejales y los consejeros escolares o las circunscripciones plurinominales para la determinación de la elección de los legisladores provinciales. En este caso, como el poder Legislativo es bicameral, se eligen diputados y senadores. Asimismo, establece la fórmula del reparto electoral para todos los cargos, que en el ámbito municipal son dos, simple pluralidad de sufragios para el intendente y sistema del cociente electoral para cargos legislativos (concejales y consejeros escolares).

Es importante aclarar que en la dimensión del Poder Ejecutivo, a diferencia del gobernador y vicegobernador de la Provincia, los intendentes, si bien tienen un periodo igual en términos temporales, cuatro años, a diferencia de estos no poseían ningún límite a las reelecciones indefinidas, y se eligen en el mismo turno electoral que se elige gobernador, vicegobernador, presidente y vicepresidente de la República.

Esta última circunstancia hizo que muchos intendentes ocuparan el cargo por largos periodos, estableciéndose un sistema de poder basado en el personalismo y en la utilización del aparato del Estado para perpetuarse en el poder. De esta forma, la libre competencia en materia electoral quedaba quebrada por la disparidad de recursos que ponían en juego el oficialismo vs la oposición.

REFORMA Y LÍMITE A LAS REELECCIONES INDEFINIDAS DE INTENDENTES MUNICIPALES

El Intendente Municipal aparece como la figura que monopoliza el Poder Ejecutivo Municipal denominado como “Departamento Ejecutivo Municipal”.

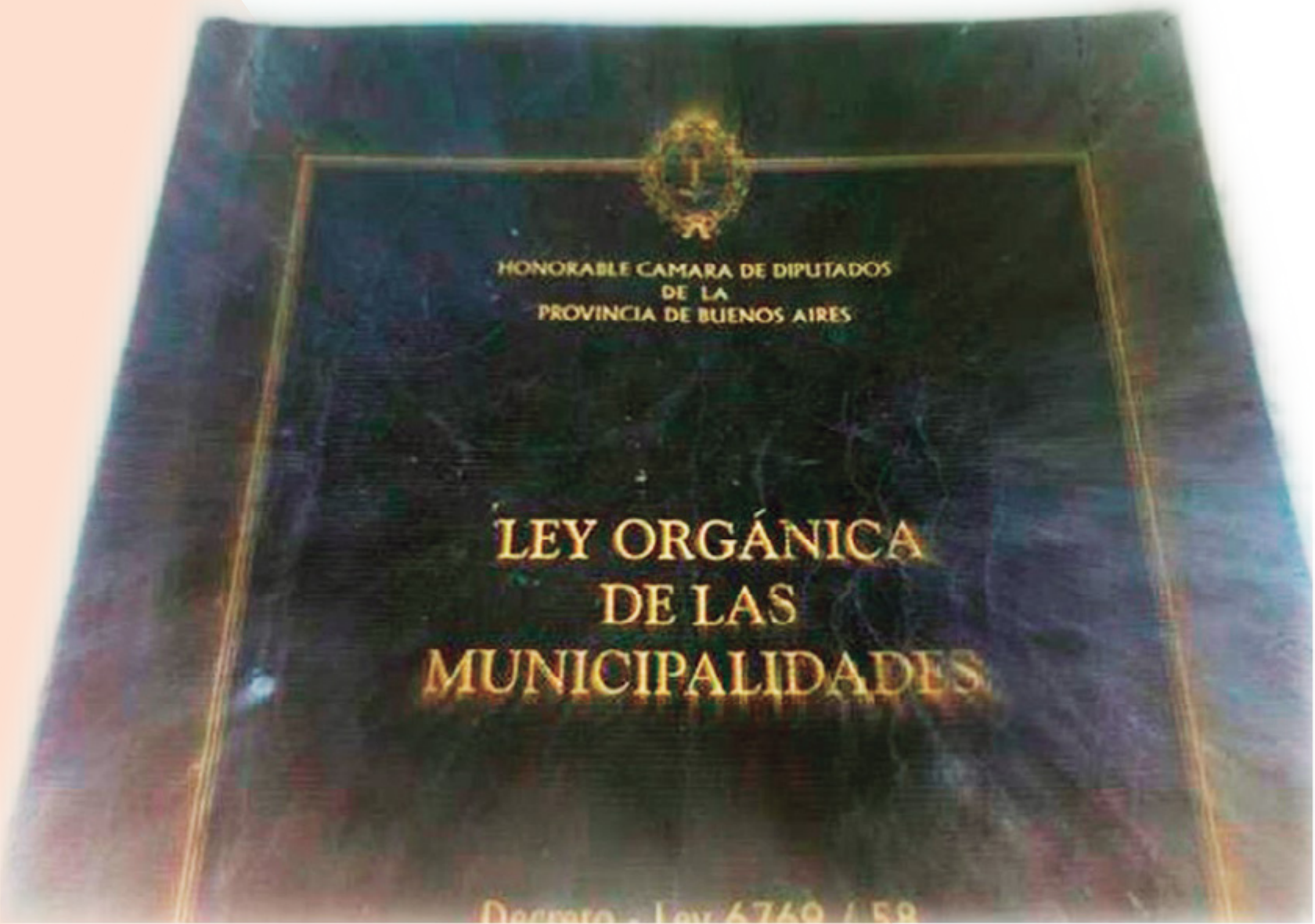
Las características asignadas al Departamento Ejecutivo están establecidas en los artículos 190 y 191 de la Constitución Provincial.

Artículo 190.- La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos que formen la Provincia, estará a cargo de una Municipalidad, compuesta de un departamento ejecutivo unipersonal y un departamento deliberativo, cuyos miembros, que no podrán ser menos de seis ni más de veinticuatro, durarán cuatro años en sus funciones, renovándose cada dos años por mitad y serán elegidos en el mismo acto que se elijan los senadores y diputados, en la forma que determine la ley.

Artículo 191.- La Legislatura deslindará las atribuciones y responsabilidades de cada departamento, confiriéndoles las facultades necesarias para que ellos

puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales, con sujeción a las siguientes bases:

- 1. El número de miembros del departamento deliberativo se fijará con relación a la población de cada distrito.*
- 2. Serán electores los ciudadanos inscriptos en el registro electoral del distrito y además los extranjeros mayores de edad que sepan leer y escribir en idioma nacional, con dos años de residencia inmediata en el municipio, que estén inscriptos en un registro especial y paguen anualmente impuestos fiscales o municipales que en conjunto no bajen de doscientos pesos.*
- 3. Serán elegibles todos los ciudadanos mayores de veinticinco años que sepan leer y escribir, vecinos del distrito, con un año de domicilio anterior a la elección, y si son extranjeros, tengan además*



cinco años de residencia y estén inscriptos en el registro especial.

4. *Las funciones municipales serán carga pública, de la que nadie podrá excusarse sino por excepción fundada en la ley de la materia.*
5. *El ciudadano a cargo del departamento ejecutivo durará cuatro años en sus funciones. Para desempeñar este cargo se requiere ciudadanía en ejercicio y las condiciones necesarias para ser concejal.*
6. *Los concejales extranjeros no podrán exceder de la tercera parte del número total de los miembros del Concejo Deliberante.*

El artículo 191 delega en la legislatura reglamentar sobre las atribuciones y responsabilidades de cada Departamento. En virtud de ello, los municipios bonaerenses se regulan por la “Ley Orgánica de las Municipalidades”, Decreto-Ley 6769/58 y sus modificatorias. Aquí, con relación al régimen electoral, establece:

ARTÍCULO 3°: El intendente y los concejales serán elegidos directamente por el pueblo, durarán cuatro (4) años en sus funciones y podrán ser reelectos. El Concejo se renovará por mitades cada dos (2) años.

Es en este punto, donde la Ley 14.836 modificó el artículo 3ro del Decreto Ley 6769/58 “Ley Orgánica de las municipalidades” y se limitó la reelección indefinida de los intendentes municipales por solo dos periodos.

La reforma electoral, y concretamente la necesidad de limitar los mandatos de los intendentes, se basó en el intento de democratizar y despersonalizar los estados municipales, debido a que se ve claramente como la figura del intendente, en términos personales, tomó un peso dentro del sistema que es preocupante,

y que desdibujan la concepción republicana con su sistema de pesos y contrapesos originario del constitucionalismo, lo que nos acerca a lo que Guillermo O’Donnell⁴ denomina como “democracias delegativas”, otorgándoles las siguientes características:

- 1) La DD intenta llevar a cabo una manera de concebir y ejercer el poder político, que suele ser compartida, al menos temporariamente, por importantes franjas de la opinión pública.
- 2) Es democrática por dos razones básicas: una es su legitimidad de origen, es decir, su surgimiento de elecciones que son razonablemente limpias y competitivas; la segunda es que durante ella se mantienen vigentes ciertas libertades políticas básicas, tales como la de expresión, reunión, asociación y movimiento.
- 3) Viendo que la concepción central de la DD, es que la elección popular da un amplio poder para la toma de decisiones.
- 4) En consecuencia, se considera un estorbo indebido la “interferencia” de instituciones que ejercen diversos aspectos de control o rendición de cuentas. Por ello, las DD anulan, cooptan, suprimen, privan de recursos y/o ignoran las instituciones como el parlamento y el poder judicial.
- 5) Asimismo, esta concepción lleva a que la manera típica de formulación de políticas públicas sea abrupta e inconsulta, unilateralmente tomada por el presidente.
- 6) La concepción de DD expresa la idea de que en virtud de su elección el líder es la encarnación, o al menos el más autorizado intérprete de los grandes intereses de la nación. En consecuencia, el líder se siente colocado por encima de las diversas “partes” de la sociedad.

⁴ O’Donnell, Guillermo: “Democracia delegativa”. Prometeo, Argentina 2011.

- 7) Lo anterior incluye a los partidos políticos, visto como solo expresión parcial de esos intereses. De ahí que el líder DD sea generalmente movimientista: lo que pretende dirigir no es un partido o una facción sino un movimiento que contiene o expresa una o más partidos, pero no es reducible a ellos.
- 8) Los líderes movimientistas, portadores de la concepción hiper-presidencialista (en este caso, una concepción hiper ejecutiva en poder del intendente) que resulta de su hostilidad a todo tipo de accountability, los lleva a presentarse como auténticos “salvadores de la patria”, quienes necesitan y merecen todos los poderes, según ellos, necesarios para rescatar la patria no solo de sus crisis, sino también de las siniestras y poderosas fuerzas que la han provocado.

Esta práctica política de concentración se fundamenta en argumentos plebiscitarios, otorgándole a la legitimidad de origen del poder un factor desequilibrante. Pero nuestros estados, fundados bajo la lógica del Estado de derecho, conocen diferentes tipos de legitimidades que se conjugan en un sistema de pesos, contrapesos y frenos reflejado en una división rígida de poderes. Esta nueva valoración de los actos de gobiernos reposada en exclusividad en la regla mayoritaria que ha introducido nuevas problemáticas a la hora de analizar la política.

Estas características de las DD se han diseminado por el sistema, llegando a los órdenes provinciales o municipales; por ese motivo me parecía importante hablar de los “ejecutivos delegativos”, “circuitos de poder privatizados” sin controles horizontales ni fortaleza legislativa para controlar el poder ejecutivo. En verdad se vislumbra una pérdida de protagonismo por parte del poder legislativo no solo en el ámbito nacional sino provincial y municipal. La existencia de un poder institucional capaz de controlar se ve lesionada; la legitimidad republicana parece perder terreno frente a la legitimidad mayoritaria.

Sin dudas que esta reforma que encarna el fin de las reelecciones indefinidas a nivel local, era no solo necesaria en términos institucionales, sino una demanda de gran parte de la sociedad. Establecer límites es la condición básica de todo Estado derecho, y esos límites se tornan más necesarios justamente para la clase dirigente.

Sin embargo, todo Estado de derecho requiere un apego irrestricto a normas y procedimientos que son los que efectivamente le dan legitimidad no solo a la clase gobernante, sino al sistema jurídico en su conjunto. Esto apunta a que una norma puede tener las mejores intenciones, pero si para conseguir ese objetivo se apartan y dejan de lado los procedimientos legales existentes, esos valores que se encarnan, dejan de ser loables para transformarse no solo en ilegales sino también en ilegítimos, provocando un retroceso gigantesco a nuestras democracias.

Reforma electoral de la necesidad a la aplicabilidad de la norma

El gran escollo que encuentra la reforma electoral es justamente su aplicabilidad en virtud de que la norma tiene una dudosa legitimidad en cuanto ordenadora de las reglas de juego.

Más arriba se citaban los artículos 190 y 191 de la Constitución Provincial que es el que reconoce el régimen municipal. En estos solo se exige para desempeñar la función de intendente ciudadanía en ejercicio *“El ciudadano a cargo del departamento ejecutivo durará cuatro años en sus funciones. Para desempeñar este cargo se requiere ciudadanía en ejercicio y las condiciones necesarias para ser concejal”, agrega también la constitución, los mismos requisitos que para ser electo concejal: “Serán elegibles todos los ciudadanos mayores de veinticinco años, que sepan leer y escribir, vecinos del distrito, con un año de domicilio anterior a la elección y si son extranjeros, tengan además cinco*

años de residencia y estén inscriptos en el registro especial.

Como se puede apreciar, en ningún momento la CP establece límites de reelección ni mucho menos, simplemente requiere ciudadanía plena, domicilio, 25 años de edad e idoneidad; razón por la cual el establecimiento del límite a los mandatos o reelecciones de intendentes por la reforma electoral 14.836 vulnera o por lo menos contradice seriamente el texto constitucional, lo cual abre un debate en torno a su legitimidad, ya que por el sistema del Estado de derecho una norma inferior nunca puede contradecir a su norma superior, en este caso con jerarquía y supremacía constitucional. Por otro lado, la CP cuando quiere limitar mandatos lo afirma expresamente, que es el caso del gobernador y vicegobernador, donde claramente la voluntad del legislador fue impedir las reelecciones indefinidas:

- Artículo 122.- *El gobernador y el vicegobernador durarán cuatro años en el ejercicio de sus funciones, y cesarán en ellas en el mismo día en que expire el periodo legal, sin que evento alguno pueda motivar su prorrogación por un día más, ni tampoco que se les complete más tarde.*
- Artículo 123.- *El gobernador y el vicegobernador pueden ser reelectos o sucederse recíprocamente, por un nuevo periodo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con intervalo de un periodo.*

Estos argumentos quedaron al descubierto durante el debate de la reforma electoral, y sin lugar a dudas el año próximo que es cuando la norma entra en vigencia se judicializará en virtud de la controversia planteada anteriormente. En verdad, el error de la reforma es equivocar el procedimiento legislativo.

Nadie duda de su necesidad, pero sí de su aplicabilidad, la defensa de un sistema de valores

jurídicos no pasa por dar cualquier respuesta a la sociedad ni a la clase dirigente, sino por canalizar esas demandas dentro de un sistema de procedimientos legales y constitucionales que le dan a la democracia un sentido republicano. La verdadera vía para obtener una legítima reforma electoral en este caso es por el camino de una reforma de la constitución, estableciendo en ella misma los límites a los mandatos, para que de esta forma su objeto no sea motivo de judicialización ni controversias que terminan, en definitiva, deslegitimando nuestros sistemas democráticos.

Finalmente, la Ley 14.836, en su afán antirreelección, estableció otro principio de dudosa aplicabilidad que es la retroactividad de la norma. En el año 2015 se produjeron elecciones en la provincia de Buenos Aires, donde se renovaron mandatos de todos los cargos de representación política; la Ley 14.836 es del 2016, es decir un año después, pero el problema de esta, que además de establecer límites que la constitución no establece, le da una existencia anterior a 2016, ya que toma los mandatos de 2015, es decir, los que fueron electos un año antes de su existencia como el primer mandato. En consecuencia, ahí abre otra instancia de conflicto de constitucionalidad y de aplicabilidad porque vulnera además uno de los principios básicos de nuestros sistemas legales que es que las normas nunca pueden ser retroactivas.

Al comienzo del presente artículo se reflexionaba sobre la necesidad de que nuestros sistemas electorales y representativo puedan reformarse para readaptarse en pos de la constitución. Ahora toda reforma electoral y legal debe basarse en normas y procedimientos anteriores marcados por una norma superior, como en este caso es la constitución.

Creo importante debatir sobre el límite de las reelecciones indefinidas, debido a la alta tasa de reelección que tienen los departamentos ejecutivos locales. Pero para que esa reforma sea efectiva



Legislatura Provincia de Buenos Aires

y aplicable debe producirse por el mecanismo correcto que es reformando la norma madre y estableciendo allí mismo el límite a los mandatos, como sí lo hace la constitución en el citado artículo de duración de mandatos del gobernador y el vicegobernador.

El 2023 será el año donde entre a jugar el tiempo de descuento, y donde los electos en 2015 no podrían presentarse; será cuestión de que uno solo de esos intendente se presente a la justicia para que esta reforma sea judicializada. Hasta ese momento solo serán conjeturas y análisis de diferente tipo, que nosotros desde los ámbitos académicos como este deberemos ir analizando y sosteniendo las posturas en defensa de los mecanismos y principios constitucionales que le dan orden a nuestros sistemas democráticos.

LOS ORGANISMOS ELECTORALES EN EL PERÚ

UN ANÁLISIS DESDE LA TEORÍA



**ALONSO
BARNECHEA BUSSE**
Científico social

Bachiller en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), y cuenta con estudios de posgrado en Estadística Aplicada desarrollados en la misma casa de estudios. Se ha desempeñado como consultor en diversos temas sobre política pública en el Perú y América Latina, tanto en el sector público como privado. Trabajó como Investigador en la Gerencia de Información y Educación Electoral de la Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE.



**CRISTHIAN ARTURO
JARAMILLO HUAMÁN**
Político

Bachiller en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Se ha desempeñado como Investigador en la Gerencia de Información y Educación Electoral de la Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE y es miembro del Grupo de Investigación de Partidos Políticos y Elecciones (GIPE). Sus tópicos de interés son los estudios comparados sobre democracias, procesos electorales, partidos políticos y reforma política. Su última publicación es Marroquín, M. V., Jaramillo, C., & Bustos, M. (2020). Elecciones municipales complementarias en distritos post conflicto electoral en Perú. Araucaria, 43, 394-419. <https://doi.org/10.12795/araucaria.2020.i43.21>



Este artículo surge en el marco de la celebración de los primeros 25 años de vida institucional de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) del Perú. Esta institución fue creada a mediados de la década del noventa con el fin de desconcentrar los atributos de la administración electoral en el país y en el marco de la Constitución de 1993 durante el gobierno de Alberto Fujimori.

El objetivo de este trabajo es ayudar al lector a formarse una idea clara de cómo funciona el sistema electoral peruano y, más específicamente, busca esclarecer la interrelación de los distintos organismos electorales que los conforman. A su vez, en las siguientes páginas el lector encontrará una breve narración de los debates teóricos en torno a los organismos electorales en América Latina y el mundo. Este ejercicio le permitirá tener una mirada crítica más profunda, centrada en las características y particularidades de los organismos electorales del Perú.

Con relación a la pertinencia de este estudio, es necesario señalar que hablar de organismos electorales no solo es pertinente para el estudio de la democracia, sino que necesario, más aún cuando solemos aceptar que esta última es el resultado de un proceso de elecciones libres y competitivas (Birch, 2001; Barrientos 2008). Y es que son estos organismos los encargados de salvaguardar la voluntad popular (Urruty, 2007).

La metodología empleada en esta investigación es de carácter cualitativo. Por un lado, se presenta un balance teórico de los organismos electorales y, por el otro, se presenta un análisis descriptivo del caso peruano.

La estructura de este trabajo está dividida en dos secciones. La primera se enfoca en presentar la discusión teórica en torno a los organismos electorales en América Latina y el mundo, mientras que la segunda, se encarga de describir cómo son los organismos electorales en el Perú. Finalmente, el artículo cierra con una sección de conclusiones.

1. Percepciones teóricas en torno a los organismos electorales

El objetivo de esta sección es posicionar al lector en el debate teórico sobre organismos electorales en América Latina y el mundo. Está dividida en dos partes. La primera se enfoca en definir qué son los organismos electorales y brindar un marco para su clasificación. La segunda atiende al desarrollo de los organismos electorales en América Latina y profundiza en tres casos de estudio: México, Costa Rica y Brasil.

Una definición mínima en torno a los organismos electorales suele ser compartida en el imaginario colectivo, así como en el cuerpo de la literatura especializada. Usualmente, aceptamos que un organismo electoral es una institución que toma parte de la infraestructura requerida para sostener un proceso democrático (Jaramillo, 2016). Sin embargo, dar con una definición más aterrizada suele ser una tarea problemática. Y es que estos pueden tomar múltiples formas a través de múltiples dimensiones. Un organismo electoral puede ser “temporal o permanente; partidizado, parcialmente partidizado o apartidista; centralizado o descentralizado; una instancia especializada del poder judicial o de un ministerio del gobierno; o incluso una mezcla de algunos de estos tipos” (Aceproject, 2020).

Para fines de la década del cincuenta, William Mackenzie (1958) introdujo uno de los trabajos pioneros en el estudio de la gestión electoral. Su propia experiencia en el África oriental y central lo llevó a señalar la importancia de una efectiva conexión entre un sistema democrático y la administración de las elecciones. La tesis central de su obra es que la independencia de los órganos electorales es una condición necesaria, aunque no suficiente, para garantizar la confianza del elector en las elecciones. Adicionalmente, Mackenzie identifica cuatro modelos para la gestión electoral: 1) parlamentario, cuando el cuerpo legislativo se encarga del proceso; 2) administración ordinaria, cuando el gobierno de

turno designa comisiones especiales para organizar las elecciones; 3) poder judicial, cuando existe una administración judicializada y el contenido electoral se resuelve en tribunales ordinarios y; 4) comisiones electorales, cuando existe un grado de independencia sobre la organización de las elecciones.

Años más tarde, entre el noventa e inicios y los primeros años del presente milenio, tendría lugar una segunda ola de interés en las instituciones que comprenden la gestión electoral. Esta fue impulsada

...hablar de organismos electorales no solo es pertinente para el estudio de la democracia, sino que necesario, más aún cuando solemos aceptar que esta última es el resultado de un proceso de elecciones libres y competitivas (Birch, 2001; Barrientos 2008). Y es que son estos organismos los encargados de salvaguardar la voluntad popular (Urruty, 2007).



MESA DE VOTACIÓN EN LAS ELECCIONES CONGRESALES 2020

principalmente por organizaciones internacionales y no gubernamentales, tales como el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES por sus siglas en inglés) y el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).

En este espacio de tiempo aparece el trabajo de López-Pintor, publicado por el PNUD en el año 2000. Este propone cinco modelos para clasificar a los organismos electorales de la época en función de su grado de independencia con relación al gobierno de turno. El primero refiere a un organismo electoral independiente del Ejecutivo (comisión independiente) que cuenta con amplias competencias sobre el manejo de los procesos electorales. El segundo a un órgano del gobierno administra las elecciones bajo la supervisión de una autoridad especializada –por lo general, el Poder Judicial–. El tercero a la organización del proceso electoral por el mismo gobierno. El cuarto a una organización de la elección en manos de órganos de gobierno en un sistema altamente descentralizado. Y, el quinto a la administración electoral en manos de dos o más organismos, todos independientes del gobierno.

Poco tiempo después, el trabajo de Klein (2005) propuso dos motivos por los cuales los órganos electorales se han hecho presentes en el mundo.

El primero radica en las deficiencias y/o carencias administrativas que pueden existir en la separación de los poderes del Estado que suelen organizar las elecciones; mientras que, el segundo apunta a afrontar una operación compleja como lo es la organización de un proceso electoral.

Finalmente, para el año siguiente, IDEA presentó la obra de Wall et al., *Handbook on Electoral Management* (2006). Este presenta un modelo de clasificación tripartita, muy similar a la propuesta anteriormente por López-Pintor: 1) el modelo independiente, cuando las elecciones son organizadas por un organismo autónomo e independiente; 2) el modelo gubernamental, cuando las elecciones son organizadas por un órgano del Ejecutivo y; 3) el modelo mixto, cuando las elecciones son organizadas por dos, o más instituciones (por lo general una independiente con un rol de supervisión y un organismo gubernamental).

En América Latina, la tercera ola de democratización¹ trajo consigo el interés compartido por garantizar el desarrollo del régimen democrático. Parte de ese entusiasmo fue la creación de organismos destinados a transparentar y resguardar la administración electoral. Y así, comenzaron a ganar relevancia los primeros organismos electorales de la región.

¹ Término acuñado por Samuel P. Huntington (1991) para retratar los procesos de transición democrática que tuvieron lugar tras el fin de la Guerra Fría. El autor identifica dos olas de democratización previas: la primera impulsada por la consolidación de la democracia estadounidense hacia mediados del siglo XIX y; la segunda impulsada por el fin de la II Guerra Mundial.

Aunque distintos en múltiples dimensiones, los organismos electorales latinoamericanos suelen compartir tres características fundamentales (Barreda y Rodríguez, 2014). La primera es la autonomía, ya que son instituciones que no están adscritas a ningún poder del Estado (salvo el caso de Argentina²). La segunda es la permanencia en el cargo, es decir, no se trata de instituciones temporales, sino que trascienden en el tiempo. La tercera y última es la especialización para el trabajo que realizan, pues su único cometido es la administración electoral. Adicionalmente y con el transcurso de los años, estos organismos han comenzado a adoptar nuevas funciones. Dos de ellas muy propagadas en la región son la capacitación y la educación electoral (Grande Montalvo, 2015).

Estudios de casos

Con el propósito de tener una mirada más profunda del funcionamiento de los organismos electorales en América Latina, esta sección se enfoca en tres casos por demás estudiados en la academia de ciencia política. Estos son México, Costa Rica y Brasil; países que, además, representan las tres divisiones geográficas del continente (norte, centro y sur, respectivamente).

Desde el año 2014 y tras procesos continuos de reforma en materia electoral, la administración electoral en México es de carácter descentralizado. Los organismos electorales desconcentrados del país son tres: el Instituto Nacional Electoral (INE), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE).

El INE es un organismo autónomo. Está compuesto por el Consejo General cuya estructura la integran un presidente, un secretario y diez consejeros electorales. Puntualmente, este organismo se encarga

de la gestión de los procesos electorales. Esta tarea requiere el establecimiento de 32 consejos y juntas distritales temporales, encargadas de velar por el proceso en cada distrito electoral.

Por otro lado, el TEPJF se encarga de impugnar, sancionar y sentar medidas cautelares ante pedidos interpuestos al INE. La FEPADE, a su vez, se encarga de procesar los delitos penales en materia electoral (Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2014).

Dos son los organismos que están encargados de administración electoral en Costa Rica. El primero y más importante es el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Este organismo pionero³ tiene responsabilidad exclusiva sobre la organización y la administración de justicia de los procesos electorales, a la par de que goza de total autonomía política y financiera. El segundo es el Registro Civil. Este es únicamente dependiente del TSE y se encarga de formar el padrón electoral o lista de electores y de emitir los documentos de identidad necesarios para acceder al voto.

El TSE costarricense se encuentra compuesto por tres magistrados titulares —denominados propios— y seis magistrados suplentes que son nombrados por no menos de las dos terceras partes de los miembros de la Corte Suprema de Justicia. Estos son electos por un periodo de seis años, tras los cuales pueden ser reelectos. Asimismo, el número de magistrados titulares incrementa a cinco, con la adición de dos suplentes, en situaciones específicas. La primera es un año antes y seis meses después de un proceso de elecciones generales. La segunda es seis meses antes y tres meses después de un proceso de elecciones subnacionales. Cabe recalcar que, si bien su composición está basada en miembros del Poder Judicial, su estructura y funciones son independientes y distintas (Picado, 2018).

² La Cámara Nacional Electoral es la autoridad superior para la aplicación de la legislación político-electoral en la Argentina. Esta está adscrita al Poder Judicial argentino por lo que no se trata de un ente autónoma.

³ Fue constituido en 1949.

Con el propósito de tener una mirada más profunda del funcionamiento de los organismos electorales en América Latina, esta sección se enfoca en tres casos por demás estudiados en la academia de ciencia política. Estos son México, Costa Rica y Brasil; países que, además, representan las tres divisiones geográficas del continente (norte, centro y sur, respectivamente).



En el marco constitucional brasileiro impuesto en 1988 se identifican dos organismos electorales. Estos son el Tribunal Superior Electoral (TSE) y los Tribunales Regionales Electorales (TRES). Ambos se encargan de impartir la justicia electoral y de organizar procesos electorales, sin embargo, lo hacen en dos niveles distintos. El TSE es de alcance nacional mientras que los TRES están alojados en cada uno de los 26 estados, así como en la capital federal.

Los miembros del TSE son elegidos a través de la propuesta del presidente y de los miembros más importantes del Poder Judicial mediante votación secreta. Para ser más específicos, el Tribunal Federal Supremo nombra a tres de sus miembros; mientras que el Tribunal Superior de Justicia a los otros dos. La cierta dependencia de los organismos electorales del Brasil a su sistema judicial es usualmente analizada desde dos enfoques. Uno considera que la designación transitoria de miembros del poder judicial –usualmente inexpertos en materia electoral– es perjudicial. El otro, que esta característica es fundamental en la medida en que evitaría la posible parcialización de sus integrantes.

Si bien los TRES encarnan a la descentralización de la administración electoral, su campo de acción es bastante limitado con relación al TSE. Este último suele manejar la mayor parte del proceso electoral, siendo el encargado de introducir innovaciones tales como el uso de nuevas tecnologías en las elecciones (Fleischer y Barreto, 2009).

2. LOS ORGANISMOS ELECTORALES EN EL PERÚ

Mientras que la sección anterior estuvo enfocada en conocer la discusión teórica sobre organismos electorales, esta sección tiene por objetivo profundizar al lector en el funcionamiento y las competencias de los organismos electorales del Perú.

Los organismos electores peruanos son tres: 1) el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) y la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). En términos generales, el primero se encarga de administrar la justicia electoral; el segundo de la elaboración del padrón electoral; y la tercera de organizar y ejecutar los procesos electorales y consultas populares del país. Sus funciones específicas están detalladas en las siguientes subsecciones.

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE)

El Jurado Nacional de Elecciones es la institución de mayor antigüedad de los tres organismos electorales peruanos. En los inicios del Perú Republicano no existían organismos dedicados exclusivamente a los procesos electorales, pues en la práctica la organización de estos procesos era responsabilidad del Poder Ejecutivo o el Legislativo. Aunque, los primeros esbozos de un ordenamiento jurídico electoral se remontan a esta etapa con el Reglamento de Elecciones para el Congreso (1822), la Ley de

Elecciones Municipales (1824), los Reglamentos de Elecciones de 1839 y 1849, la Ley de Elecciones de 1857 y 1861 y la Ley Orgánica de Elecciones de 1892 (Paniagua, 2003).

A pesar de estos esfuerzos por establecer reglas claras para el desarrollo de los procesos electorales, los periodos democráticos peruanos eran efímeros teniendo como protagonistas a caudillos militares. Curiosamente, en 1931, sería la Junta de Gobierno Militar presidida por David Ocampo y Sobrino, tras la renuncia de Luis Miguel Sánchez Cerro, que mediante Decreto Ley 7177 creó el Jurado Nacional de Elecciones brindándole una jerarquía de poder supremo. Esta norma también estableció ciertos avances para una mayor regulación en materia electoral, pues dispuso el voto obligatorio en el país para los varones alfabetos y mayores de 21 años; se estableció el Registro Electoral permanente y se creó la libreta electoral como documento de identidad y de sufragio (Jurado Nacional de Elecciones, n.d.).

Debido a esta disposición, el JNE se instaló por primera vez el 22 de setiembre de 1931 siendo presidido por Ernesto Araujo Álvarez e integrado por Max González Olaechea, Leandro Pareja, Ricardo Rivadeneyra, Ernesto Flores, Humberto Garrido Lecca y Nicanor Hurtado. En 1933, y gracias a la creación de una nueva Constitución, esta institución ganaría autonomía con respecto a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. De esta manera, el JNE era la institución encargada de la organización de los procesos electorales, su ejecución y fiscalización.

La Constitución Política de 1979 establecería funciones más delimitadas para este organismo. De esta forma, al JNE le competía, además de los procesos electorales, “(...) conocer las materias relativas al ejercicio del derecho del sufragio, la validez o nulidad de las elecciones, la proclamación de los elegidos, la expedición de credenciales, los procedimientos electorales y las demás señaladas en la ley” (Congreso de la República, 1979, art. 286). Asimismo, era competencia también del JNE la declaración de nulidad de las elecciones, bajo ciertos supuestos, y la organización del Registro Electoral

y el Registro de Partidos Políticos (Congreso de la República, 1979, arts. 290-294).

Por otra parte, la composición de miembros de esta institución dependería de que estos cumplan ciertos requisitos. Según la Constitución Política de 1979, el JNE de ese momento estaba compuesto por siete miembros dispuestos de la siguiente manera:

1. Uno elegido por la Corte Suprema de Justicia entre sus magistrados jubilados o suplentes quien preside el Jurado.
2. Uno elegido por la Federación Nacional de Colegios de Abogados del Perú.
3. Uno elegido por el Colegio de Abogados de Lima.
4. Uno elegido por los Decanos de las Facultades de Derecho de las universidades nacionales.
5. Tres elegidos por sorteo entre los ciudadanos propuestos por los Jurados Regionales de Norte, Centro y Sur de la República, de acuerdo a ley.

De esta forma, se aseguraba una independencia relativa de los miembros del JNE pues se aleja a los mismos de los partidos políticos. En esta línea, el artículo 288 de esta Constitución estipulaba algunas restricciones como la incompatibilidad del cargo con otra función pública y la imposibilidad de ser miembro de esta institución los candidatos a cargos de elección popular o ciudadanos que desempeñen puestos directivos en partidos políticos, alianzas o coaliciones, o quienes se desempeñaran como dirigentes nacionales en los seis años anteriores a la fecha de la elección (Congreso de la República, 1979, art. 288).

Este ordenamiento del JNE se modificó radicalmente con la nueva Constitución Política de 1993. En principio, esta nueva carta magna supuso la introducción de dos organismos electorales inéditos: la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). En consecuencia, diversas funciones del JNE fueron modificadas, incluyendo la composición de los miembros de esta institución.

En la Constitución Política de 1993, vigente en la actualidad, las funciones del JNE se especifican de manera más detallada. De esta forma, el artículo 178 establece las competencias de esta entidad que son:

1. Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares, así como también la elaboración de los padrones electorales.
2. Mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas.
3. Velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral.
4. Administrar justicia en materia electoral.
5. Proclamar a los candidatos elegidos; el resultado del referéndum o el de otros tipos de consulta popular y expedir las credenciales correspondientes. (...) (Congreso de la República,



Asimismo, la Constitución Política de 1993 aseguraba que esta institución sea reconocida como un organismo constitucionalmente autónomo y, a su vez, garantizaba la iniciativa en la formación de las leyes de materia electoral.

Por otra parte, el número de miembros del JNE pasó de 7, en 1979, a solo 5, con la Constitución Política de 1993. El pleno actual se compone de:

1. Un miembro elegido en votación secreta por la Corte Suprema entre sus magistrados jubilados o en actividad. En este segundo caso, se concede



licencia al elegido. Este representante preside el pleno del JNE.

2. Un miembro elegido en votación secreta por la Junta de Fiscales Supremos, entre los Fiscales Supremos jubilados o en actividad. En este segundo caso, se concede licencia al elegido.
3. Un miembro elegido en votación secreta por el Colegio de Abogados de Lima, entre sus miembros.
4. Un miembro elegido en votación secreta por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades públicas, entre sus exdecanos.
5. Un miembro elegido en votación secreta por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades privadas, entre sus exdecanos (Congreso de la República, 1993, art. 179).

El actual ordenamiento legal no solo se asegura una independencia de las posibles influencias políticas, como era la intención de la Constitución de 1979, sino también otros sectores de la sociedad se ven representados en esta institución. Asimismo, ciertas restricciones existentes en la anterior Constitución se ven reflejadas también en la presente carta magna. El cargo de miembro del Pleno del JNE sigue siendo a tiempo completo e incompatible con otras funciones públicas, con la excepción de la docencia a tiempo parcial (Congreso de la República, 1993, art. 180).

Por su parte, se aumentaron algunas restricciones para ser miembro del Pleno del JNE. Una de estas fue el límite de edad pues, mediante el artículo 180 de la Constitución, los miembros del Pleno no pueden ser menores de cuarenta y cinco años ni mayores de setenta. De la misma manera que la anterior Constitución, tampoco pueden ser miembros del Pleno los candidatos a cargos de elección popular, ni los ciudadanos que desempeñan cargos directivos de carácter nacional en las organizaciones políticas en los cuatro años anteriores a su postulación. Este artículo también sostiene el periodo de cuatro años por el cual el Pleno del JNE es electo y disposiciones para su reelección y renovación (Congreso de la República, 1993, art. 180).

Desde su creación, el JNE ha sido una institución clave para el desarrollo de los procesos electorales. Hasta la actualidad, han sido veintitrés los magistrados que presidieron este organismo electoral cuyas funciones han evolucionado con el tiempo.

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)

Contrario al Jurado Nacional de Elecciones, la historia del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil es reciente debido a su creación mediante la

Constitución de 1993. Sin embargo, es posible rastrear intentos de construir un Registro Nacional a lo largo de la historia del Perú. Es así como uno de los primeros esfuerzos de este tipo se produjo durante el Virreinato cuando la Corona Española, mediante Real Orden del 21 de marzo de 1749, ordenó la formación de estados mensuales de los nacimientos, matrimonios y defunciones. El cuidado y custodia de este registro quedaba supeditado a las parroquias (Enciclopedia Jurídica, 2020).

Posteriormente, y con el inicio de la República peruana, el mantener un registro ordenado de los ciudadanos del país era una necesidad, por lo que el 28 de julio de 1852 se promulgó el primer Código Civil Peruano creándose a su vez los Registros del Estado Civil. La elaboración y actualización de estos últimos se encontraban a cargo de los gobernadores distritales. Luego, una vez establecidas las municipalidades en 1856, se les encargaría a estas administrar y llevar los libros del Registro del Estado Civil bajo la supervisión y la vigilancia de la Corte Suprema de Justicia de la República (Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, n.d.).

Como es evidente, estos primeros avances por establecer un Registro tomaban en cuenta las competencias provinciales y distritales, por lo que intentos de unificar todos los registros en un solo sistema nacional quedaron pospuestos. En 1937 se



**CAPACITACIÓN ELECTORAL, ISLA ANATANÍ,
REGIÓN PUNO, PERÚ, ELECCIONES
REGIONALES Y MUNICIPALES**

intentó establecer una legislación más ordenada con la promulgación del Reglamento para la Organización y Funcionamiento de los Registros del Estado Civil. Sin embargo, se carecía de un organismo jerárquico y autónomo, y los padrones continuaron disgregados en 2500 sedes (Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, n.d.). Al no existir un organismo nacional que realice un registro constante, la identificación de personas se vinculó directamente con los procesos electorales. Así se estableció un título de sufragio (libreta electoral) cuya emisión manual no generó la seguridad y precisión que debería.

Es por ello que, considerando la inexistencia de una institución nacional, la Constitución Política de 1993 crea el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) que tiene a su cargo la inscripción de los nacimientos, divorcios, defunciones y otros actos que modifican el estado civil, emitiendo las constancias correspondientes (Congreso de la República, 1993, art. 183). En materia electoral, esta institución se dedica a mantener actualizado el padrón electoral, proporcionando el mismo a los otros organismos electorales para el desarrollo de sus funciones. En específico, son funciones de esta institución:

1. Planear, organizar, dirigir, normar y racionalizar las inscripciones de su competencia.
2. Registrar los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones y demás actos que modifiquen el estado civil de las personas, así como las resoluciones judiciales o administrativas que a ellos se refieran, susceptibles de inscripción y los demás actos que señale la ley.
3. Emitir las constancias de inscripción correspondientes.
4. Preparar y mantener actualizado el padrón electoral en coordinación con la Oficina Nacional de Procesos Electorales.
5. Proporcionar al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

6. Mantener el Registro de Identificación de las personas.
7. Emitir el documento único que acredita la identidad de las personas, así como sus duplicados.
8. Promover la formación de personal calificado que requiera la institución.
9. Colaborar con el ejercicio de las funciones de las autoridades policiales y judiciales pertinentes para la identificación de las personas, dejando a salvo lo establecido en el inciso siguiente y en los incisos 1), 5) y 6) del Artículo 2 de la Constitución Política del Perú.
10. Velar por el irrestricto respeto del derecho a la intimidad e identidad de la persona y los demás derechos inherentes a ella, derivados de su inscripción en el registro.
11. Garantizar la privacidad de los datos relativos a las personas que son materia de inscripción.
12. Implementar, organizar, mantener y supervisar el funcionamiento de los registros dactiloscópico y palmatoscópico de las personas.
13. Brindar, durante los procesos electorales, la máxima cooperación a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, facilitando el uso de su infraestructura material y humana.
14. Cumplir las demás funciones que se le encomiende por ley.
15. Realizar la verificación de la autenticidad de las firmas de adherentes para la inscripción de toda organización política, así como para el ejercicio de los derechos políticos previstos por la Constitución y las leyes (Congreso de la República, 1995b).

Por otra parte, el RENIEC, contrario al JNE, no posee un Pleno que lo rija siendo este dirigido por un jefe. El jefe del RENIEC es electo por la Junta Nacional de

Justicia⁴ luego de establecerse un concurso público. Por otra parte, y para asegurar la independencia de la institución, las incompatibilidades previstas para los integrantes del Pleno del JNE también se aplican para el jefe del RENIEC (Congreso de la República, 1993, art. 183). De esta manera, este no puede ejercer otra función pública y tampoco mantener lazos directos con las organizaciones políticas.

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), al igual que el RENIEC, se creó con la Constitución Política de 1993. Sin embargo, debido al ordenamiento del Estado, recién el 21 de junio de 1995 se publicó la Ley N° 26487, Ley Orgánica de la ONPE que dio inicio a sus actividades. Con un ordenamiento jurídico y un marco legal claro, la ONPE pasó a ser el organismo que organiza todos los procesos electorales, de referéndum y otros tipos de consulta popular. Asimismo, dentro de sus principales funciones también se encuentra la elaboración y el diseño de la cédula de sufragio, la entrega de actas y demás material para los procesos electorales, y el escrutinio y difusión de los resultados (Congreso de la República, 1993, ar. 182).

Como es de suponer, estas no son las únicas atribuciones que la ONPE posee. De manera más detallada, su ley orgánica señala que son funciones de esta institución:

1. Organizar todos los procesos electorales, de referéndum y otras consultas populares.
2. Diseñar la cédula de sufragio, actas electorales, formatos y todo otro material en general, de manera que se asegure el respeto de la voluntad del ciudadano en la realización de los procesos a su cargo.

3. Planificar, preparar y ejecutar todas las acciones necesarias para el desarrollo de los procesos a su cargo, en cumplimiento estricto de la normatividad vigente.
4. Preparar y distribuir a las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales el material necesario para el desarrollo de los procesos a su cargo.
5. Brindar, desde el inicio del escrutinio, permanente información sobre el cómputo en las mesas de sufragio y Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales a nivel nacional.
6. Dictar las instrucciones y disposiciones necesarias para el mantenimiento del orden y la protección de la libertad personal durante los comicios.
7. Dictar las resoluciones y la reglamentación necesaria para su funcionamiento.
8. Divulgar por todos los medios de publicidad que juzgue necesarios, los fines, procedimientos y formas del acto de la elección y de los procesos a su cargo en general.
9. Garantizar al ciudadano el derecho al ejercicio del sufragio.
10. Coordinar con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil la elaboración de los padrones electorales.
11. Recibir, del Jurado Nacional de Elecciones, los padrones electorales debidamente autorizados.
12. Obtener los resultados de los procesos a su cargo y remitirlos a los Jurados Electorales.
13. Recibir y remitir al Jurado Nacional de Elecciones la solicitud de inscripción de candidatos u opciones en procesos de ámbito nacional para la expedición de credenciales,

⁴ La Junta Nacional de Justicia es un organismo constitucionalmente autónomo cuya misión es “nombrar y ratificar a jueces y fiscales probos, idóneos y competentes, así como a los jefes de la ONPE y el RENIEC, y destituir a los que transgredan sus responsabilidades, a través de procesos justos y transparentes; contribuyendo al fortalecimiento de la administración de justicia y la institucionalidad democrática” (Portal web del JNJ).

informando respecto del cumplimiento de los requisitos formales exigidos.

14. Revisar, aprobar y controlar los gastos que efectúen las Oficinas Descentralizadas a su cargo, de acuerdo con los respectivos presupuestos.
15. Diseñar y ejecutar un programa de capacitación operativa, dirigida a los miembros de mesa y ciudadanía en general, durante la ejecución de los procesos electorales.
16. Evaluar las propuestas de ayuda técnica de los organismos extranjeros y concertar y dirigir la ejecución de los Proyectos acordados en los temas de su competencia.
17. Establecer los mecanismos que permitan a los personeros de las organizaciones políticas y de los organismos de observación hacer el seguimiento de todas las actividades durante los procesos a su cargo.
18. Ejercer las demás atribuciones relacionadas con su competencia (Congreso de la República, 1995a, art. 5).

Por otra parte, las disposiciones para asegurar la independencia de este organismo son similares a las establecidas para el RENIEC. La ONPE también tiene como responsable a un jefe nacional cuyo cargo es renovable cada cuatro años y elegido a través de la Junta Nacional de Justicia. Las incompatibilidades de este cargo son las mismas que las del JNE, es decir, el jefe nacional no puede ocupar otro cargo público y debe mantener una neutralidad para con otras fuerzas políticas (Congreso de la República, 1993, art. 182).

Desde su creación con la Constitución de 1993 y su posterior implementación en



1995, la ONPE ha organizado un total de 84 procesos electorales, siendo el primero las Elecciones Municipales de 1995.

Conclusiones

A lo largo de este artículo se ha abordado la naturaleza de los organismos electorales y, en específico, la de los peruanos. Por ello, esta sección ofrece al lector algunas conclusiones en torno a lo discutido en páginas anteriores.

Una primera conclusión que se puede desprender de esta investigación es que las definiciones en torno a qué son y qué hacen los organismos electorales ha ido variando con el paso de los años. Y no solo eso, también lo han hecho los mismos organismos electorales de país en país. No hay un solo modelo para organización de la administración electoral en América Latina. Sin embargo, y a pesar de la gran diversidad en cuanto a su composición y organización, sí parece haber una serie de características compartidas entre los organismos electorales de la región. Estas son la especialización, atemporalidad e independencia y autonomía frente a los poderes tradicionales del Estado.

De otro lado, es necesario enfatizar que la mayoría de los esfuerzos por clasificar y generar tipologías en torno a los organismos y sistemas electorales del mundo han girado en torno a su grado de independencia. A grandes rasgos, un organismo electoral puede estar adscrito a un poder del Estado (usualmente el Ejecutivo o el Legislativo), puede ser completamente autónomo e independiente, o puede ser el producto de una mistura de los dos casos anteriores.

Cuando profundizamos en el caso peruano, encontramos que son tres los organismos electorales involucrados en el gobierno de los procesos electorales. Uno que se encarga de administrar justicia, otro que se encarga del empadronamiento de los electores y uno tercero que se encarga de la logística detrás de cada proceso electoral. El motivo detrás de esta

división de tareas radica en la necesidad de desconcentrar el poder sobre la administración electoral. La tesis detrás de tal decisión fue que esta traería mayor transparencia y, por consecuencia, legitimidad a los procesos electorales en el Perú. Adicionalmente, sobre los organismos electorales peruanos es posible notar que estos comparten las tres características antes mencionadas que serían inherentes a los organismos electorales de la región.

Cabe decir que será tarea del lector formarse una opinión con respecto al funcionamiento de los organismos electorales del Perú y, en específico, la ONPE en función a los insumos que este artículo le ha proporcionado.

Bibliografía

ACE Electoral Knowledge Network, (2020). Enciclopedia. Visto en: <https://aceproject.org/ace-es/topics/em/default> el 03/05/2020.

Barrientos, F. & Florencia, I. (2008). Organismos electorales y confianza en las elecciones en América Latina. Texto preparado para el Seminario de Investigación del Área de Ciencia Política y de la Administración.

Birch, A. H. (2001). The concepts and theories of Modern Democracy.

Centro de Capacitación Judicial Electoral. (2014). Evolución Histórica de las autoridades Electorales. México D.F.: Centro de Capacitación Judicial Electoral.

Congreso de la República. Constitución Política del Perú (1979). Perú.

Congreso de la República. Constitución Política del Perú (1993). Perú.

Congreso de la República. Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (1995). Lima.

Congreso de la República. Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (1995). Lima.

Enciclopedia Jurídica. (2020). Registro del estado civil. Consultado de: <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/registro-del-estado-civil/registro-del-estado-civil.htm>

Fleischer, D., & Barreto, L. (2009). El impacto de la justicia electoral sobre el sistema político brasileño. América Latina Hoy, 51, 117-138.

Grande Montalvo, A. M. (2015). Instituciones electorales y democracia. Estudio del caso peruano. Instituciones electorales y democracia. Estudio del caso peruano. Madrid.

Jaramillo, J. F. (2016). Los órganos electorales supremos. En Constitución, democracia y derechos (pp. 168-237). Dejusticia-Centro de estudios de derecho, justicia y sociedad.

Jurado Nacional de Elecciones. (n.d.). Historia del JNE. Consultado de: <https://portal.jne.gob.pe/portal/Pagina/Ver/222/page/Historia-del-JNE>

Klein, Hans H., 'Verschleppte Wahlprüfung' [Escrutinio prolongado de una elección], FrankfurterAllgemeineZeitung, 11 de septiembre de 2006

López-Pintor, R. (2000). Electoral management bodies. Stockholm: IDEA.

Mackenzie, W. (1958). Free elections. An elementary textbook. London: George Allen & Unwin Ltd.

Paniagua, V. (2003). El derecho de sufragio en el Perú. Elecciones, (2).

Picado León, H. (2009). Diseño y transformaciones de la gobernanza electoral en Costa Rica. América Latina Hoy, 95-116.

Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. (n.d.). Historia. Consultado de: <https://www.reniec.gob.pe/portal/institucional.htm#>

Urruty, C. A. (2007). La importancia de los organismos electorales. Revista de Derecho Electoral, (3), 1-26.

Wall, A. (2006). Electoral management design: The international IDEA handbook. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA).



Analizan desafíos de la democracia **EN TIEMPOS DEL CORONAVIRUS**

La magistrada suplente y secretaria general del Tribunal Electoral, Myrtha Varela de Durán, participó como expositora en el Primer foro virtual, organizado por la Red Mundial de Justicia Electoral y el PNUD, “Medidas de emergencia y garantías para el Estado de derecho en América Latina”.

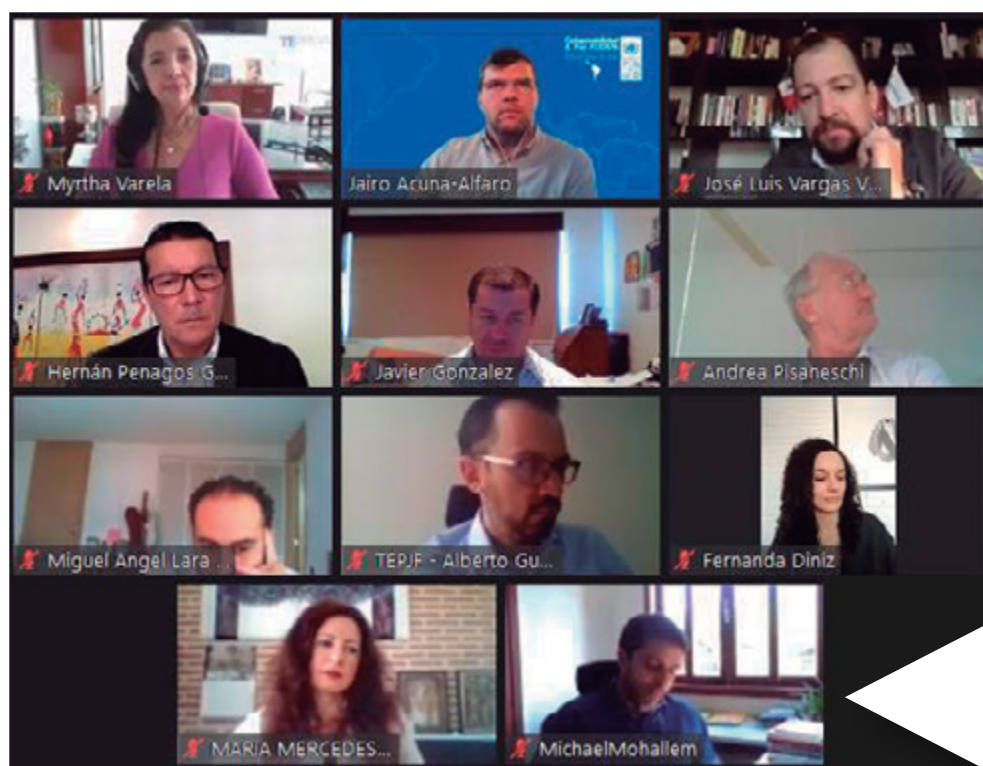
La iniciativa surge debido a los desafíos a los que se enfrentan los países para el funcionamiento de la democracia, frente a la pandemia del virus SARS-CoV-2 o COVID-19.

Hasta ahora, unos 58 países a nivel mundial han pospuesto elecciones, entre ellos 10 de América Latina (IDEA, 2020). Mientras que otros 27 países han celebrado elecciones desde febrero, a pesar de los riesgos que implica llevarlas a cabo con los procedimientos normales.

Según los participantes del foro, los desafíos y retos del Estado de derecho durante estas emergencias son de tal magnitud que trascienden los procesos electorales.

En el Foro realizado el pasado viernes 29 de mayo participaron, también como expositores, los magistrados José Luis Vargas Valdez (magistrado de la Sala Superior del Tribunal del Poder Judicial de la Federación de México) y Hernán Penagos (magistrado presidente del Consejo Nacional Electoral de Colombia).

Durante la actividad virtual, los participantes coincidieron en que todos los Órganos de Estado requieren tomar decisiones sin precedentes para dar continuidad al funcionamiento de las instituciones, con la debida protección de las garantías y derechos fundamentales de la población.





EVENTOS

INED realiza conferencias virtuales

El Instituto de Estudios Democráticos (INED) del Tribunal Electoral ha organizado una serie de conferencias virtuales, con el objeto de continuar ejecutando su plan de trabajo en las modalidades que permiten las actuales circunstancias.

La iniciativa, que contribuye a la formación ciudadana en democracia y a fortalecer los conocimientos de los investigadores y formadores del INED, se desarrolla desde el mes de mayo.

Las conferencias, seguidas por las preguntas de los asistentes, son actividades que se desarrollan a lo largo de hora y media, utilizando la herramienta Zoom, y han contado con la moderación del director del INED, Salvador Sánchez.

Entre los temas tratados figuran:



“La emergencia sanitaria por COVID-19 en la República de Panamá: Una mirada desde la Constitución”, expuesto por el Mgtr. Sebastián Rodríguez Robles, presidente de la sección de Panamá del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional;

“El concepto de ciudadanía: Teorías contemporáneas”, presentado por el profesor Carlos KohnWacher, autor de numerosos ensayos publicados en libros y revistas especializadas en las áreas de Filosofía Política, Epistemología Social e Historia de las Ideas.



“Democracia Directa”, a cargo del profesor Jorge Giannareas Gill, abogado constitucionalista y sociólogo, quien ha publicado estudios y ensayos sobre materias relativas a la historia de las ideas políticas y sobre la evolución del constitucionalismo panameño.



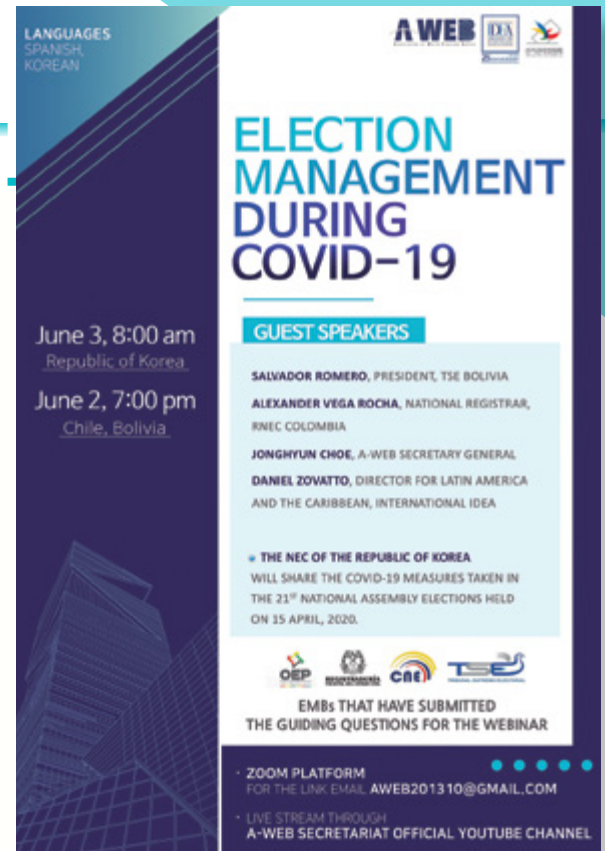
La más reciente, dictada por la doctora Yolanda Marco Serra, con el título **“El Partido Nacional Feminista”**. La Dra. Marco Serra es profesora titular del Departamento de Historia de la Universidad de Panamá e investigadora en el campo de la historia social, de la historia de las mujeres y en el ámbito del género y el desarrollo.

Gestión Electoral Durante el COVID – 19

Los comisionados del Plan General de Elecciones (PLAGEL) del Tribunal Electoral de Panamá y junto a casi 5 mil personas participaron el pasado 2 de junio en el webinar organizado por La Secretaría de la A-WEB para la región de Latinoamérica junto a IDEA Internacional y la Comisión Nacional Electoral de la República de Corea y que tuvo como tema central “La Gestión Electoral durante el COVID – 19”.

El secretario general de A- WEB, Jonghyun Choe fue el encargado de dar las palabras de inicio, donde destacó el rol de A-WEB entre los órganos de gestión electoral y el apoyo existente entre los mismos.

El webinar que también tuvo como intervención destacada al Dr. Daniel Zovatto, director regional para América Latina y el Caribe de IDEA Internacional, que expuso sobre el contexto latinoamericano en su gestión electoral durante esta época de incertidumbre y donde destacó los planes concretos que debe tener cada organismo antes de decidir si pospone o no las elecciones de 2020.



LANGUAGES
SPANISH
KOREAN

ELECTION MANAGEMENT DURING COVID-19

GUEST SPEAKERS

SALVADOR ROMERO, PRESIDENT, TSE BOLIVIA
ALEXANDER VEGA ROCHA, NATIONAL REGISTRAR, RNEC COLOMBIA
JONGHYUN CHOE, A-WEB SECRETARY GENERAL
DANIEL ZOVATTO, DIRECTOR FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN, INTERNATIONAL IDEA

• THE NEC OF THE REPUBLIC OF KOREA WILL SHARE THE COVID-19 MEASURES TAKEN IN THE 21st NATIONAL ASSEMBLY ELECTIONS HELD ON 15 APRIL, 2020.

EMBS THAT HAVE SUBMITTED THE GUIDING QUESTIONS FOR THE WEBINAR

• ZOOM PLATFORM FOR THE LINK EMAIL: AWEB201310@GMAIL.COM
 • LIVE STREAM THROUGH A-WEB SECRETARIAT OFFICIAL YOUTUBE CHANNEL





Foro Virtual Sobre Innovaciones Electorales: Agrupaciones Políticas y Financiamiento Político

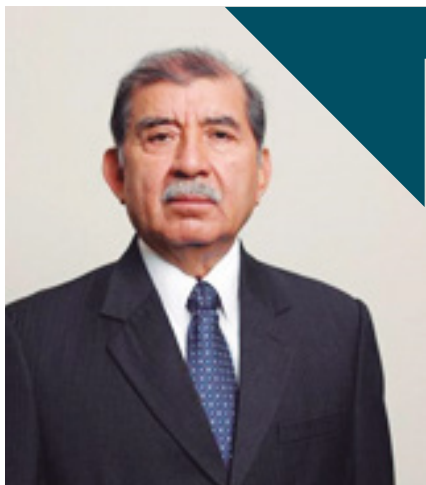
El Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), de Paraguay realizó el pasado 10 de junio el foro virtual sobre innovaciones electorales, donde el tema principal fue: “Las Agrupaciones Políticas y el Financiamiento Político”. Y que fue moderado por el Dr. César Rossel.

En esta ocasión se tocaron temas como: tipos de financiamiento político, su marco legal, aportes, subsidios, administración de campaña cuenta única,

prohibiciones, mecanismos de control, entre otros temas de importancia en el ámbito del financiamiento político.

El foro contó con la participación de distintas autoridades de los organismos electorales de la región. El Tribunal Electoral de Panamá estuvo representado por Jean Carlo Del Cid, director de fiscalización del financiamiento público.

¿QUIÉN ES QUIÉN?



FRANCO FLORES

Diputados del Congreso eligieron a Ms. Mynor Custodio Franco Flores como nuevo magistrado presidente del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala (TSE) para el periodo 2020 a 2026.

Notario, licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, magíster en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

33 años de servicio en el sector justicia (Organismo Judicial), 5 años de presidente de la Corte de Apelaciones de Trabajo Previsión Social, 5 años como magistrado de la Corte Suprema de Justicia, entre otros cargos en la Administración Pública.

<https://centranews.com.gt/index.php/politica/1320-congreso-elige-magistrados-del-tribunal-supremo-electoral-y-este-es-su-perfil>

http://cp-tse.usac.edu.gt/app/expdigitales/2363515402001_hojadevida.pdf



LAZARUS CHAKWERA

Es un teólogo, profesor y político de Malawi, actual presidente del país. Es líder del Partido del Congreso desde 2013.

Chakwera ganó con 58 por ciento de los votos. El presidente de la Comisión Electoral de Malawi, Chifundo Kachale, hizo la declaración de los resultados en la noche del 27 de junio, luego del completo y minucioso escrutinio de todos los votos contados de 28 distritos que comprenden 193 circunscripciones y 5.002 centros de votación.

Se graduó en Filosofía por la Universidad de Malawi, maestría en la Universidad de Sudáfrica, doctorado en Estados Unidos en la Universidad Internacional Trinity, en Deerfield, Illinois. El Seminario Teológico Pan África le otorgó la cátedra en 2005.

Fue profesor en la Escuela de Teología de las Asambleas de Dios de 1983 a 2000, asumiendo la dirección en 1996, y fue codirector y profesor del Seminario Teológico de Todas las Naciones. Desde 1989 estuvo al frente de la presidencia de las asambleas de Dios de Malawi hasta que anunció su paso a primera línea de la política en abril de 2013.

http://spanish.xinhuanet.com/2020-06/28/c_139171466.htm

¿QUIÉN ES QUIÉN?

LUÍS ROBERTO BARROSO

Asumió el pasado 25 de mayo la presidencia del Tribunal Supremo Electoral (TSE) de Brasil, que deberá decidir si posterga los comicios municipales previstos para octubre debido a la pandemia de COVID-19.

Es un jurista, profesor y magistrado brasileño. Fue nombrado por Dilma Rousseff ministro del Supremo Tribunal Federal el 26 de junio de 2013.

Fungió como abogado y procurador del Estado de Río de Janeiro.

Con licenciatura en Derecho en la Universidad del Estado de Río de Janeiro (UERJ), LL.M. de la Facultad de Derecho de Yale y doctorado en derecho público por la UERJ

<https://www.efe.com/efe/america/politica/brasil-renueva-la-justicia-electoral-con-los-comicios-municipales-en-duda-por-el-covid-19/20000035-4255105>



LUIS ABINADER

El candidato del Partido Revolucionario Moderno (PRM), Luis Abinader, obtuvo el 53,11 % de los votos en las elecciones presidenciales que se celebraron en la República Dominicana el pasado 5 de julio, según los primeros resultados oficiales, que supondrían el primer cambio en el Gobierno en 16 años.

El Partido de la Liberación Dominicana (PLD), en el poder desde 2004, obtuvo el 37,10 % de los sufragios, con el candidato Gonzalo Castillo, cuando se había escrutado el 30% de los votos, según ha informado la Junta Central Electoral (JCE).

Político, economista y empresario dominicano. Obtuvo la licenciatura en Economía en el Instituto Tecnológico de Santo Domingo. Realizó estudios de postgrado en Gerencia de Proyectos en el Instituto Arthur D. Little de Cambridge, Massachusetts. También realizó estudios de Finanzas Corporativas e Ingeniería Financiera en la Universidad de Harvard y de Gerencia Avanzada en Dartmouth College en Nuevo Hampshire.

<https://www.rtve.es/noticias/20200706/opositor-abinader-gana-elecciones-presidenciales-republica-dominicana/2025620.shtml>



ELECTO TIPS

Del 21 de febrero al 23 de junio 2020, al menos 66 países y territorios del mundo decidieron posponer las elecciones nacionales y subnacionales debido a COVID-19. De estos, al menos 22 países y territorios no realizaron elecciones nacionales ni referéndums.

Al menos 35 países y territorios han decidido celebrar elecciones nacionales o subnacionales, según lo planeado y a pesar de las preocupaciones relacionadas con el COVID-19. De estos, al menos 20 países han celebrado elecciones nacionales o referéndums.

Fuente: <https://www.idea.int/es/news-media/multimedia-reports/panorama-global-del-impacto-del-covid-19-en-las-elecciones> IDEA Internacional

Sabías que en Latinoamérica se pospusieron las elecciones de Bolivia, Chile, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

Hasta la fecha se ha anunciado la celebración de tres elecciones: Generales en República Dominicana, el 5 de julio; Departamentales y Municipales en Uruguay, el 27 de septiembre; y un Referéndum en Chile, el 25 de octubre.

Fuente: <https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1655/fasc%C3%ADculo-3-el-covid-19-y-las-elecciones-en-am%C3%A9rica-latina.pdf> IIDH-CAPEL

Corea del Sur celebró las presidenciales con récord de participación (66.2%), el más alto desde 1992, y con una victoria rotunda del partido gobernante. Algo más de 29 millones de votantes fueron a las urnas con las medidas excepcionales, como la toma de temperatura en situ.

Fuente: https://www.vozpopuli.com/opinion/Votar-tiempos-pandemia-veronica-fumana1_0_1349265294.html Periódico vozpopuli

El calendario internacional indicaba que durante el 2020 se celebrarían 149 elecciones. Sin embargo, debido a la pandemia del COVID-19 solo se realizaron 28 comicios en las fechas establecidas.

Fuente: <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/elecciones-en-tiempos-de-pandemia/> Animal político.

Hasta el mes de junio votaron 93,636,597 de personas en las elecciones realizadas en el mundo.

Fuente: <https://www.electionguide.org/>

Luis Abinader, de República Dominicana, es el primer presidente latinoamericano elegido en tiempos de pandemia de covid-19 y sintomáticamente, para estos tiempos, el primer mandatario en la región que asumirá el cargo tras haberse enfermado de coronavirus.

<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-53303502>

GLOSARIO

INTEGRIDAD *ELECTORAL*

El concepto de integridad electoral es relativamente nuevo, aunque su objeto, la garantía de elecciones libres y honestas, y su ausencia en muchos países que se consideran democráticos, es de larga data. Lo atractivo del concepto consiste en comprender el proceso electoral como un proceso global, que al mismo tiempo pone luz sobre todos sus elementos y etapas individuales. Además, el proyecto académico que promueve el concepto ofrece un instrumental heurístico para evaluar las elecciones y proporcionar ideas para fortalecer la integridad electoral.

El nuevo concepto se inscribe en la corriente científica de medir la calidad de la democracia y la de las elecciones. Sin embargo, lo que no queda claro en el joven debate es si la integridad electoral es un concepto genérico, que unifique conceptos y fenómenos dispersos, o un concepto, entre otros, en el área electoral para garantizar elecciones libres y honestas, como, por ejemplo, imparcialidad y transparencia. Respecto a su evaluación individual y comparativa, tampoco queda claro si integridad electoral es un fenómeno que se puede comprobar por parte de expertos a través de un examen objetivo o un fenómeno también expuesto a la percepción subjetiva de individuos y colectivos involucrados ellos mismos en el proceso electoral.

Finalmente, no queda claro tampoco el límite del concepto, lo que entra en él y lo que se excluye. La inclusión, por ejemplo, de la participación electoral, entendida como integración del ciudadano en el proceso electoral, es un evidente caso de supra-extensión conceptual. Conduce a suponer que un bajo grado de participación electoral expresa una falla de integridad electoral. El abstencionismo depende de múltiples factores. Además, fallas en integridad electoral pueden tener efectos de mayor y menor participación electoral. Y países de comprobada integridad electoral pueden variar mucho en cuanto a la participación electoral.

Autor: Dieter Nohlen

Definición completa: www.iidh.ed.cr/capel/

CALENDARIO ELECTORAL

	NUEVA ZELANDA	ELECCIONES PARLAMENTARIA / REFERÉNDUM	19-09-2020
	URUGUAY	ELECCIONES DEPARTAMENTALES / MUNICIPALES	27-09-2020
	BRASIL	ELECCIONES MUNICIPALES	4-10-2020
	KIRGUISTÁN	ELECCIÓN DEL CONSEJO SUPREMO	4-10-2020
	NUEVA CALEDONIA	REFERÉNDUM	4-10-2020
	BRASIL	SEGUNDA VUELTA ELECCIONES MUNICIPALES	25-10-2020
	CHILE	REFERÉNDUM	25-10-2020
	GEORGIA	ELECCIONES PARLAMENTARIAS	31-10-2020
	PUERTO RICO	ELECCIONES DE SENADORES/GOBERNADOR/ CÁMARA REPRESENTANTES	3-11-2020
	ESTADOS UNIDOS	ELECCIONES PRESIDENCIALES / SENADORES	3-11-2020
	PALAU	ELECCIONES PRESIDENCIALES / SENADORES / DELEGADOS	3-11-2020
	MYANMAR	ELECCIONES CÁMARA DE REPRESENTANTES / CASA DE NACIONALIDADES	8-11-2020
	BURKINA FASO	ELECCIONES DE ASAMBLEA NACIONAL / REFERÉNDUMS	22-11-2020

<http://www.electionguide.org/elections/>
IFES, Information



TRIBUNAL ELECTORAL

30 AÑOS

Tribunal 
Contigo

www.tribunal-electoral.gob.pa

