



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO



---

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

***“LA FUNCIÓN DE LAS MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL  
INTERNACIONAL EN EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA”***

TESIS

Que para obtener el grado de  
MAESTRA EN ESTUDIOS PARA LA PAZ Y EL DESARROLLO

P R E S E N T A

*LIC. PAOLA SWIFT NORIEGA*

DIRECTOR DE TESIS:  
*DR. ALDO MUÑOZ ARMENTA*

Toluca, Estado de México, *mayo de 2019*

## Índice de contenido

<b>Introducción</b> .....	6
Planteamiento del problema.....	6
Pregunta de investigación.....	9
Hipótesis.....	9
Objetivo.....	9
<b>Capítulo 1. La democracia y los procesos de democratización</b> .....	11
1.1 Aproximaciones teóricas de la democracia.....	12
1.2 Transición e instauración democrática.....	17
1.3 Nuevos instrumentos de legitimación.....	22
1.4 Sistemas no democráticos.....	23
1.5 ¿Cómo se mide la democracia actualmente?.....	26
1.5.1 Índice de Freedom House.....	27
1.5.2 Índice de The Economist Intelligence Unit.....	30
1.5.3 Índice de Desarrollo Democrático de la Fundación Konrad Adenauer.....	31
1.6 El estado de la democracia en América Latina.....	33
1.7 Las misiones de Observación Electoral (MOE) en los procesos de transición.....	36
<b>Capítulo 2. La Observación Internacional de Elecciones</b> .....	43
2.1 Discusión conceptual y enfoques.....	44
2.2 ¿Por qué la Observación Electoral de la OEA?.....	52
2.2.1 Metodología de la OEA para la Observación Internacional de Elecciones.....	55
2.2.2 Criterios de la OEA para emitir recomendaciones.....	58
2.3 ¿Cómo medir el impacto de las recomendaciones.....	62
<b>Capítulo 3. Estudios de caso: Costa Rica, Honduras y México</b> .....	65
3.1 Honduras.....	66
3.1.1 La instauración de la democracia (1982-2009).....	68
3.1.2 El bipartidismo y las reformas electorales.....	69
3.1.3 El golpe de Estado y el nuevo escenario político.....	71
3.1.4 Las recomendaciones emitidas por la OEA en Honduras.....	73
3.2 México.....	80
3.2.1 La Observación Electoral en México.....	86
3.2.2 La evolución de las reglas electorales desde 1994.....	89
3.2.3 Las recomendaciones emitidas por la OEA en México.....	91
3.3 Costa Rica.....	101
3.3.1 El sistema político-electoral en Costa Rica.....	103
3.3.2 Las recomendaciones emitidas por la OEA en Costa Rica.....	110
<b>Conclusiones</b> .....	118
<b>Fuentes Consultadas</b> .....	121

## Índice de Cuadros

1.	Condiciones para un régimen democrático.....	13
2.	Regímenes no democráticos/autoritarios.....	24
3.	Autoritarismo y Totalitarismo.....	25
4.	Puntaje de Derechos Políticos de Freedom House.....	29
5.	Puntaje de Libertades Civiles de Freedom House.....	29
6.	Datos generales del reporte Freedom in the World 2018.....	30
7.	Subíndices del IDD-Lat.....	32
8.	Periodos autoritarios en América Latina.....	35
9.	Condiciones democráticas a partir de la década de los setenta y su relación con el envío de MOE.....	38
10.	Relación entre las MOE y el ranking democrático de EIU.....	39
11.	Las democracias Latinoamericanas según los índices.....	41
12.	Posición de los países latinoamericanos en los índices de democracia.....	42
13.	Diferencias del ranking por país en los índices de democracia.....	42
14.	Modelos de Observación Electoral.....	48
15.	Evolución de las MOE-OEA desde 1962.....	54
16.	Categorías de las recomendaciones de la OEA.....	58
17.	Categorías dentro de una recomendación.....	60
18.	Recomendaciones agrupadas por categoría.....	61
19.	Recomendaciones de las MOE-OEA en Honduras.....	74
20.	Reincidencia de las recomendaciones en las MOE-OEA en Honduras.....	79
21.	Recomendaciones de las MVE-OEA en México.....	91
22.	Reincidencia de las recomendaciones en las MOE-OEA en México.....	100
23.	Recomendaciones de las MOE-OEA en Costa Rica.....	111
24.	Reincidencia de las recomendaciones en las MOE-OEA en Costa Rica.....	117

## Índice de esquemas

1	Definiciones de democracia.....	13
2	Dimensiones de la democratización.....	14
3	La transición y la instauración democrática.....	18
4	Actores en la transición e instauración democrática.....	21
5	Categorías del índice de Freedom House.....	28
6	Categorías del índice de The Economist Intelligence Unit.....	31
7	Clasificación del índice de The Economist Intelligence Unit.....	31
8	Atributos de las Elecciones Democráticas.....	56
9	Porcentaje de implementación de las recomendaciones por país.....	63
10	Evolución de la democracia en Costa Rica.....	103
11	Participación en elecciones presidenciales en Costa Rica 1982-2014.....	106

## Índice de siglas

CFVE- Comisión Federal de Vigilancia Electoral (México)  
CFE- Comisión Federal Electoral (CFE)  
COFIPE- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (México)  
CPEUM- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
DC- Partido Demócrata Cristiano (Honduras)  
DECO- Departamento para la Cooperación y Observación Internacional  
DNI- Dirección Nacional de Investigación (Honduras)  
ETONU-MEX- Equipo Técnico de la Organización de las Naciones Unidas para México  
FAPER- Frente Amplio Político Electoral (Honduras)  
IFE- Instituto Federal Electoral (México)  
INE- Instituto Nacional Electoral (México)  
JRV- Junta Receptora de Votos (Costa Rica)  
LGSMIME- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (México)  
LIBRE: Libertad y Refundación (Honduras)  
LOPPE- Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (México)  
MER- Mesas Electorales Receptoras (Honduras)  
MOE- Misiones de Observación Electoral  
MVE- Misión de Visitantes Extranjeros (México)  
OEA- Organización de Estados Americanos  
ONU- Organización de las Naciones Unidas  
OPLE- Organismo Público Local Electoral (México)  
PAC: Partido Anticorrupción (Honduras)  
PAC: Partido Acción Ciudadana (Costa Rica)  
PAN- Partido Acción Nacional (México)  
PARM- Partido Auténtico de la Revolución Mexicana  
PCM- Partido Comunista Mexicano  
PES- Procedimiento Especial Sancionador (México)  
PINU- Partido Innovación y Unidad (Honduras)  
PLN- Partido Libre Nacional (Costa Rica)  
PLH- Partido Liberal de Honduras  
PNUD- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo  
PPS- Partido Popular Socialista (México)  
PRD- Partido de la Revolución Democrática (México)  
PREP- Programa de Resultados Electorales Preliminares (México)  
PRI- Partido Revolucionario Institucional (México)  
PST- Partido Socialista de los Trabajadores  
PUSC- Partido Unidad Social Cristiana (Costa Rica)  
TEPJF- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México)  
TNE- Tribunal Nacional Electoral (Honduras)  
TNE- Tribunal Nacional de Elecciones (Costa Rica)  
TREP- Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (Honduras)  
TRICOEL- Tribunal de lo Contencioso Electoral (México)  
TRIFE- Tribunal Federal Electoral (México)  
TSE –Tribunal Supremo Electoral (Honduras)  
TSE- Tribunal Supremo de Elecciones (Costa Rica)  
RNP- Registro Nacional de Personas (Honduras)  
UD- Partido Unificación Democrática (Honduras)

## **Introducción**

La presente investigación pretende profundizar en la labor de la Observación Internacional de Elecciones como instrumento para fortalecer los sistemas democráticos, no sólo mediante la celebración de elecciones que cumplan con normas internacionales, sino que vayan encaminadas a la expansión progresiva de derechos y el pleno ejercicio de los mismos.

El desarrollo y evolución de las MOE responde a la consolidación de la democracia representativa como sistema político; su protección representa uno de los compromisos más importantes de gobiernos y organismos internacionales. En el caso de la Organización de Estados Americanos (OEA), el despliegue de misiones en el ámbito electoral se ha convertido en instrumento fundamental de cooperación en el hemisferio para proteger la institucionalidad democrática y perfeccionar los sistemas político-electorales.

A través de la revisión de las recomendaciones emitidas en Honduras, México y Costa Rica, se busca detectar qué es lo que están observando y señalando los observadores; en qué aspectos enfocan su atención y, finalmente, la relación entre los señalamientos que han hecho las misiones en los últimos procesos electorales y la mejora en las condiciones democráticas de cada uno de los países analizados.

## **Planteamiento del problema**

Sin afán de negar la importante influencia que ha tenido el conflicto en el desarrollo del ser humano a través de su historia; es necesario señalar que “buena parte de los esfuerzos de la humanidad han consistido en aprender a resolver los conflictos para vivir en paz” (Valencia, 2018: 126). La democracia conlleva un sistema de relaciones humanas que encauza y redirige la conflictividad a través del debate y el diálogo; basado en la reciprocidad y la corresponsabilidad para la apropiación de lo público a partir de una serie de derechos y libertades construidos y validados históricamente;

La instalación y consolidación de un sistema democrático obliga a un aprendizaje continuo de los valores de la participación y la estabilidad, de la pluralidad y la paz, del ejercicio de los derechos y la legalidad, del despliegue de los intereses propios

y la auto delimitación, de la contienda y la cooperación y de la tolerancia (Orozco y Woldenberg, 2007: 64)

Para Amartya Sen la importancia de la democracia descansa en tres aspectos: la participación política como valor fundamental en la vida humana; su importancia instrumental para el funcionamiento gubernamental y su responsabilidad hacia las sociedades que gobiernan; además de su rol en la construcción de valores, necesidades y derechos (Sen, 2001: 283).

Vivir en democracia es una de las mejores expresiones de la *paz imperfecta*<sup>1</sup>, que se construye diariamente desde la participación; un proceso perfectible y en constante construcción que, si bien parte de conceptos abstractos, debe materializarse a través de una serie de condiciones;

...más allá de ser un método para elegir a un gobierno, se trata de un sistema complejo que también se integra por principios, valores, normas e instituciones públicas eficientes, transparentes y equitativas que deben actuar en favor de las personas, lo que se traduce en una forma de organización política y factor clave para el reconocimiento, garantía y pleno ejercicio de los derechos humanos (Álvarez Icaza y González; 2017: 12).

Sin embargo, no fue sino hasta el siglo XX que la democracia representativa se consolidó y adquirió su valor universal, teniendo como eje central a los procesos electorales. Los derechos políticos pronto pasaron a ser reconocidos como fundamentales para el desarrollo de la persona; para lo que se establecieron una serie de instrumentos internacionales que velaran por su protección. Los derechos humanos, el desarme, el desarrollo y la democracia son considerados, desde entonces, ideales comunes para los países que integran los sistemas supranacionales de cooperación.

La celebración de elecciones, y en cierta medida, su observación, fue una valiosa herramienta en los procesos de transición e instauración democrática. A pesar de que no podemos reducir un sistema democrático a los procesos electorales; éstos sin duda constituyen la expresión de la voluntad popular, además de que “abren la posibilidad de arreglar y resolver los conflictos sociales en la arena política de

---

<sup>1</sup> Véase «paz imperfecta», Francisco Muñoz (2001).

manera pacífica” (Krennerich y Zilla, 2007: 45). Su simple desarrollo ya supone la existencia de derechos y libertades en una sociedad determinada. Sin embargo, afirmar que nos encontramos ante un sistema democrático resulta difícil por la complejidad de elementos que este integra; además de las múltiples posturas y enfoques desde los que se lleva a cabo el análisis.

Desde hace varias décadas, el interés por medir la calidad de las democracias derivó en la creación de agencias que desarrollaron manuales y establecieron objetivos generales y específicos, así como metodologías para la labor de observación; que sin duda se han ido sistematizando y especializando en los últimos años.

El despliegue de Misiones de Observación Electoral (MOE) no sólo busca legitimar gobiernos, sino identificar áreas de mejora a través del intercambio de experiencias entre observadores y autoridades electorales, grupos de la sociedad civil, medios de comunicación y agencias;

...la presencia de una Misión de Observación Electoral de la OEA (MOE/OEA) representa la solidaridad y el apoyo de la comunidad interamericana a los esfuerzos que las instituciones democráticas de los Estados emprenden en la organización y administración de sus propios procesos electorales (OEA, 2010: 23).

Sin embargo, el despliegue de MOE en los países de la región continúa teniendo un impacto cuestionable. Las capacidades técnicas de los sistemas electorales pueden haber presentado mejoras, sin que esto repercuta necesariamente en los aspectos más sustanciales de una democracia.

Finalmente, si las recomendaciones no están siendo implementadas en los países anfitriones, la presencia de misiones pierde sentido; por lo que no sólo es pertinente evaluar la labor de los observadores y la forma en la que esta actividad se ha venido desarrollando en los últimos años; sino cuestionarnos sobre los mecanismos adecuados para que lo recomendado sea realmente atendido por los gobiernos receptores.

## **Pregunta de Investigación**

- ❖ *¿Existe una relación directa entre el envío de MOE y la mejora en las reglas y condiciones democráticas del país anfitrión?*

## **Hipótesis**

Si bien se ha podido constatar que la presencia de observadores internacionales en un proceso de elección ha favorecido la participación ciudadana y ha otorgado de cierta legitimidad a las autoridades, no hay evidencia empírica suficiente sobre su incidencia en la mejora de la competencia y las condiciones democráticas. En muchos casos cumplen una función de reconocimiento internacional y las recomendaciones que emiten las MOE en muchos casos no han sido implementadas de manera efectiva.

## **Objetivo**

El propósito de investigación es analizar el impacto que tiene la Observación Electoral Internacional en la modificación de las reglas electorales en procesos competitivos a partir de las recomendaciones/señalamientos de las MOE.

## **Metodología**

La investigación se centra en tres casos de estudio sin que ello consista en un análisis comparativo, cada uno de ellos tiene características político-electorales propias y el despliegue de misiones de observación electoral en cada uno ha tenido condiciones específicas de acuerdo a su propio contexto. Además de sustentar la investigación con artículos académicos y fuentes bibliográficas especializada; los instrumentos principales a utilizar serán los informes finales emitidos por la Organización de Estados Americanos y la información contenida en el sitio oficial del organismo.

Finalmente, el análisis se apoyará de bases de datos e índices mundiales sobre democracia, fuentes periodísticas, así como de leyes, códigos y reglamentos de los tres países elegidos en el proyecto: Honduras, Costa Rica y México.

El trabajo de tesis se divide en tres capítulos. En el primero se establecerán las bases conceptuales y teóricas de la democracia a través de la revisión de varios autores, para así tener un punto de partida sobre lo que se desarrollará en los capítulos subsiguientes. La observación de los procesos electorales y de las condiciones democráticas tienen una relación estrecha con los valores, procedimientos y condiciones a las que refieren tales aproximaciones; y mediante tales parámetros es que el análisis puede llevarse a cabo.

El segundo capítulo refiere específicamente a la Observación Internacional de Elecciones, haciendo un análisis de los conceptos y definiciones hechas por algunas de las más importantes agencias y organizaciones que la llevan a cabo, así como de algunas fuentes académicas. En este apartado se expondrán algunos de los criterios comúnmente establecidos para calificar una elección como democrática, lo que a su vez define la metodología de la OEA para observar elecciones y los objetivos del despliegue de misiones. También se revisarán las condiciones democráticas de la región latinoamericana y la posible conexión con las actividades de observación que lleva a cabo el organismo desde la segunda mitad del siglo XX.

Finalmente, en el tercer capítulo se revisarán las recomendaciones emitidas por la OEA en Costa Rica, Honduras y México; no sin antes retomar el desarrollo de sus sistemas políticos y principales características en materia electoral para así comprender el contexto que viven hoy en día y profundizar en las características propias de cada caso.

# **Capítulo I. La democracia y los procesos de democratización**

## **Capítulo 1. La democracia y los procesos de democratización**

Para poder analizar la observación de elecciones, el presente capítulo parte de una base teórica y conceptual de lo que entendemos por democracia, de las condiciones sin las cuales esta no sería posible. Dichas definiciones cobran vida y se manifiestan en los procesos cotidianos de un sistema democrático; por lo que en un segundo apartado se revisarán algunos instrumentos que buscan medir la calidad de la democracia actualmente a través de una serie de categorías que, si bien parten de las aproximaciones teóricas de nuestros autores; establecen parámetros que pueden ser medidos empíricamente.

Para tal fin, se retomarán tres de los más importantes índices internacionales que llevan a cabo dicha labor en la actualidad: The Economist Intelligence Unit, el Índice Freedom in the World, elaborado por Freedom House, y el Índice de Desarrollo Democrático de la Fundación Konrad Adenauer.

Finalmente se desarrollará una breve revisión histórica de las condiciones democráticas en América Latina, la cual se cotejará con los últimos resultados de la región en los índices y su relación con el envío de Misiones de Observación Electoral (MOE-OEA) desde la década de los sesenta.

### **1.1 Aproximaciones teóricas de la democracia**

La dificultad de desarrollar una teoría de la democratización, de sus fases, actores y temporalidades refiere a la complejidad histórica de teorizar la democracia y trasladarla al análisis empírico que avale sus preceptos. El tránsito a la democracia, sobre todo en el siglo pasado, tuvo lugar a partir de una serie de condiciones que la fueron materializando, no sin quedar exenta de particularidades que no permiten la elaboración de fórmulas inalterables para explicar dicho acontecimiento.

El umbral democrático refiere a condiciones mínimas bajo las cuales un régimen no puede considerarse democrático; son aspectos esenciales y más inmediatamente controlables a nivel empírico, cuyos elementos básicos son; el sufragio universal; la celebración de elecciones libres, competidas, periódicas y correctas; la existencia de más de un partido; así como de fuentes de información diferentes y alternas.

Aunque no exista una definición máxima, esta refiere a principios e ideales que persigue la democracia (libertad e igualdad), más que a reglas e instituciones. (Morlino, 2005).

Esquema 1. Las definiciones de democracia



Fuente: Morlino (2005).

De acuerdo con Dahl, las tres condiciones necesarias (más no suficientes) para la existencia de un régimen democrático son: que todos los ciudadanos puedan formular sus preferencias; que estas puedan ser manifestadas públicamente ya sea de manera individual o colectiva; y finalmente recibir igualdad de trato por parte del gobierno independientemente de cuál sea el origen y contenido de dichas preferencias (Dahl, 1971).

Además de que los Estados actuales y sus instituciones deben garantizar cuando menos las siguientes cláusulas:

Cuadro 1. Condiciones para un régimen democrático

<b><u>CONDICIONES (LIBERTADES Y DERECHOS)</u></b>	Formular las preferencias	Manifestar las preferencias	Recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias
1. Libertad de asociación			
2. Libertad de expresión			
3. Libertad de voto			
4. Elegibilidad para la cosa pública			
5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo			
6. Diversidad de fuentes de información			
7. Elecciones libres e imparciales			
8. Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.			

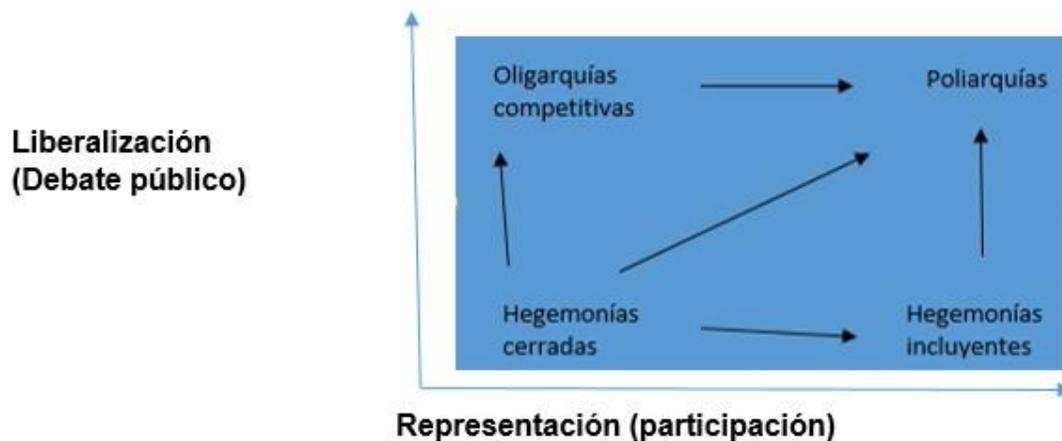
Fuente: Dahl (1971).

Partiendo de las ocho categorías mencionadas en el cuadro anterior como escala teórica para contrastar los distintos regímenes políticos, Dahl maneja dos dimensiones de análisis:

- 1.- Amplitud con la que facilitan la oposición, el debate público o la lucha política.
- 2.- Número de personas facultadas para participar en el control y discusión de la política de gobierno.

Los sistemas poliárquicos deben partir entonces, y lo han hecho históricamente desde estas dos dimensiones; los avances en cualquiera de estas dos dimensiones suponen un grado mayor de democratización sin que ambos tengan que crecer de manera paralela.

Esquema 2. Dimensiones de la Democratización



Fuente: Dahl (1971)

Dahl (1971) llama "Poliarquías" a los sistemas situados, o más próximos al ángulo superior derecho ya que no consideraba la existencia de ningún régimen totalmente democratizado, pero toda trayectoria que conduzca hacia arriba y hacia la derecha representa un grado de democratización en el que existe una liberalización y popularización sustancial, es decir, sistemas representativos y abiertos al debate público. Sin pretender marcar caminos o establecer recetas que deriven en la democratización de un país, podríamos comenzar con la expansión de derechos y libertades civiles y políticas que refieren estas dos dimensiones, "la historia de todos

los regímenes políticos puede reconstruirse a través de las diversas transformaciones, más o menos paralelas, de la competición y la participación” (Morlino: 2005: 140).

Los tres caminos posibles a la poliarquía son: la liberalización precede a la capacidad de representación; la capacidad de representación precede a la liberalización; y cuando se otorgan de manera tanto el derecho al sufragio universal y al debate público pasado así de una hegemonía cerrada a una poliarquía (Dahl, 1971).

Parece ser que las poliarquías más antiguas y estables se dieron mediante la primera trayectoria. El sufragio universal otorgado sin una base de reglas y prácticas en la acción política (que en los países que se liberalizaron antes de ampliar su participación se fue dando en los círculos reducidos que tenían acceso al debate público) parece que resultó en sistemas bastante representativos pero de frágil institucionalidad: “cuando se amplía el sufragio antes de que las élites hayan dominado y aceptado los métodos políticos competitivos, lo más probable es que la búsqueda de un sistema de garantías mutuas sea muy compleja y lleve mucho tiempo” (Dahl, 1971: 45).

Para Tilly, en cambio, la democratización se lleva a cabo:

...en la medida en que las relaciones políticas entre el Estado y sus ciudadanos demuestran una consulta mutua vinculante, amplia, igual y protegida. La democratización significa, por consiguiente, el movimiento neto hacia una consulta más amplia, igual, protegida y vinculante y desdemocratización significa el movimiento neto hacia una consulta menos amplia, igual, protegida y mutuamente vinculante (Tilly, 2007:94).

La democracia debe ser medida mediante la búsqueda de grados en sus componentes, y no a través de clasificaciones binarias: “necesitamos considerar grados que indiquen el movimiento de un régimen hacia una mayor o menor democracia” (Tilly, 2007: 101) para establecer el tipo de régimen.

Los cuatro componentes para identificar la democratización son: el nivel de profundidad con que llegan a formar parte del juego las demandas ciudadanas (amplitud); el nivel de igualdad con la que los ciudadanos experimentan sus

demandas en el comportamiento del Estado (igualdad); la medida en que la expresión de demandas recibe de por sí la protección política del estado (protección); y la medida en que la traducción de dichas demandas implica o sea vinculante a ambas partes: ciudadanos y Estado (Tilly, 2007).

La protección refiere a las libertades civiles garantizadas por el régimen, mientras que los derechos políticos son incluidos en los elementos de amplitud, igualdad y consulta mutuamente vinculante.

Para identificar avances o retrocesos en la democratización es necesario estar atento de cambios y variaciones dentro de la interacción Estado-ciudadano en lo que refiere a la amplitud, igualdad, protección y consulta mutuamente vinculante propuestos por Tilly.

Dahl (1971) se pregunta: ¿tiene importancia la forma de iniciarse un régimen competitivo? Para el autor es evidente que sí, para él, la vía más segura de iniciar una poliarquía, ya sea en Estados independientes o países dominados por otro Estado, es la evolución pacífica, postura que comparte con Morlino (2005) y Huntington (1994); ya que “tiene mayores probabilidades de desembocar en una poliarquía respaldada por el sentido de legitimidad compartido por la gran mayoría” (Dahl, 1971: 48); aunque puede darse la democratización a través de otras circunstancias como conquistas militares, revoluciones, o incluso un proceso de independencia.

Varios autores muestran dudas respecto al éxito de las revoluciones para establecer un régimen competitivo ya que cuentan con una limitada legitimidad que impide la persistencia del régimen. Para Huntington (al referirse a los procesos de democratización de la tercera ola) “la ‘dinámica revolucionaria’ llevó de una forma de autoritarismo a otra” (Huntington, 176). De acuerdo con Dahl (1971) las poliarquías más consolidadas transitaron un lento y gradual proceso de expansión de debate público y participación de masas, aunque en la actualidad estos sistemas ya “ensayados” como los llama él puedan servir de ejemplo para la formación de nuevas poliarquías o casi-poliarquías sin que necesariamente lleve tanto tiempo, aunque pudiera variar en países sin una experiencia democrática previa.

Diversos factores provocaron o aceleraron la democratización o la desdemocratización en el mundo, y particularmente en la región latinoamericana, sin que de esto haya derivado una teoría exacta; “creo que no existirán condiciones necesarias, menos aún suficientes, para ninguna de ambas...no identificaré condiciones universales. Por el momento nadie ha identificado tales condiciones” (Tilly, 2007: 109); aunque sí podemos ubicar algunos hechos o procesos importantes que las promueven un avance en alguno de los dos sentidos. Para que la democratización se desarrolle deben presentarse cambios en tres áreas: redes de confianza, la desigualdad de categorías y los centros de poder autónomos. Esto refiere a la participación de todo el conjunto social en las decisiones vinculantes, el acceso a los derechos políticos debe ser igual para todos sus miembros; y finalmente el control de la política (así como el monopolio legítimo de la fuerza) debe mantenerse en los centros tradicionales de poder (Tilly, 2007).

## **1.2 Transición e instauración democrática**

Las transiciones e instauraciones democráticas no pueden entonces explicarse desde una misma óptica. Cada proceso en particular se desarrolló en condiciones particulares y los factores que hicieron posible la democratización tuvieron interacciones distintas.

La transición y la instauración democrática son fases distintas en los periodos de democratización. La primera refiere al periodo inicial e intermedio en el que empiezan a desaparecer características del antiguo régimen sin haber llegado a adquirir los suficientes elementos para llegar a instaurarse. Las transiciones se pueden dar por rupturas y cambios que pueden ser promovidos por el mismo régimen que buscan proceder a un cambio controlado y gradual sobre sus propias instituciones, sin embargo, muchas transiciones han sido provocadas por un golpe de Estado, un derrocamiento del régimen o la abolición de un partido único, es decir, un rompimiento más abrupto con el orden imperante.

Los cambios graduales llevados a cabo desde el régimen autoritario pueden no necesariamente llevar a una democracia, pero los líderes se sirven de ellos para legitimarse u obtener aceptación por los sectores moderados de la oposición o

incluso ganarse la opinión pública. La liberalización se da en el proceso de transición como una concesión desde arriba a mayores derechos, pero limitando la participación de las masas; ya que las élites y las instituciones no son en esencia democráticas.

### Esquema 3. La transición y la instauración democrática



Fuente: Elaboración propia con base en Morlino (2005).

La instauración democrática es, por tanto, sucesivo a la liberalización. Es en el proceso de instauración donde la ciudadanía se completa, surgen los sistemas de partidos y se establecen los procedimientos e instituciones democráticas, que se reforzarán en la etapa de consolidación.

Los reformistas liberales tendían a ver la liberalización como un camino para desactivar la oposición a su régimen sin democratizarlo por completo...ellos querían crear un autoritarismo más amable, humano, seguro y estable, sin alterar fundamentalmente la naturaleza del sistema (Huntington, 1994).

Factores explicativos de la instauración democrática (Morlino, 2005):

- Tradiciones políticas
- Precedente experiencia política de masas
- Tipo de régimen precedente
- Duración del régimen precedente
- Razones de la caída/cambio del régimen precedente
- Grado de organización de la oposición en el régimen precedente
- Modalidades de la transición (continuidad-discontinuidad, participación, violencia y duración)

Las transiciones de finales del siglo XX, que Huntington (1994) llama la tercera ola de democratización supusieron un retorno a la democracia en países con regímenes autoritarios que en muchos casos habían tenido una experiencia democrática previa en la primera o segunda ola, pero no habían logrado mantenerla o consolidarla por

falta de bases institucionales sólidas y un contexto adverso, tanto nacional como internacionalmente que había dado lugar a que surgieran dos contra-olas.

Huntington engloba las diversas causas de la democratización en la tercera ola en cinco factores principales: el desempeño y declive de la legitimidad; el desarrollo económico; los cambios en la iglesia católica; los agentes externos; y finalmente el efecto dominó, a su vez maximizado por la cobertura mediática (Huntington, 1994)

Las fallas de algunos gobiernos democráticos sirvieron en muchas ocasiones para justificar la llegada de autoritarismos; mismos que no pudieron sostenerse al debilitarse su legitimidad por fracasos en el ámbito económico; “un ejercicio económico insatisfactorio desempeña del mismo modo un rol clave en la crisis de los regímenes autoritarios de los años sesenta” (Huntington, 1994: 58). Cosa que igual puede suceder a la inversa; un contexto económico favorable aporta mucho a la legitimidad de un gobierno autoritario. Con la excepción del derivado de la venta de petróleo, “el desarrollo económico parece haber sido el promotor de cambios en la estructura social y los valores que, a su vez, estimulan la democratización” (Huntington, 1994: 70).

El autor describe esta relación entre desarrollo económico y democratización en torno a una serie de consecuencias que este trae consigo: promueve la expansión de la clase media y aumenta los niveles educativos de la sociedad; los movimientos de la tercera ola no estuvieron liderados por campesinos ni trabajadores industriales; en todos los casos fue la clase media urbana la promotora activa de la democratización, “los grupos de la clase media urbana fueron las principales fuerzas que presionaron a favor de la democratización en los países de la tercera ola” (Huntington, 1994: 166). Sin embargo, no existe la suficiente evidencia para establecer la validez de la hipótesis sobre una influencia determinante de la democracia sobre el desarrollo económico.

Lo cierto es que la marcada tendencia mundial a expandir el comercio a través de bloques económicos y la apertura a inversiones, el turismo y las comunicaciones sirvió como incentivo para muchos países a inclinarse por la democracia.

Un tercer factor que propició la democratización fue sin duda el papel de la iglesia; “tras el desarrollo económico, el catolicismo fue la segunda fuerza persuasiva en pro de la democratización en los años setenta y ochenta” (Huntington, 1994: 87). La politización de la iglesia en los años sesenta y el acercamiento del clero a los movimientos sociales rompió con la tradición que hasta entonces había prevalecido en los grupos católicos de legitimación de los regímenes autoritarios; “con la llegada de Juan Pablo II, el Papa y el Vaticano se desplazaron hacia una postura clave en la lucha contra el autoritarismo” (Huntington, 1994: 85).

A su vez, los cambios en la política exterior de algunos actores clave como Estados Unidos, la Unión Europea y las reformas que Gorbachov llevó a cabo en la Unión Soviética, seguidas por el final de la confrontación este-oeste tuvieron una fuerte influencia en la política mundial:

Los agentes externos ayudaron significativamente a la tercera ola de la democratización. En realidad, a finales de los años ochenta, las fuentes de poder e influencia más importantes en el mundo- El Vaticano, la Comunidad Europea, Estados Unidos y la Unión Soviética-eran activos promotores de la liberalización y la democratización. (Huntington, 1994: 88)

Finalmente, el efecto potenciador de la prensa y el desarrollo inusitado de las comunicaciones difundió el mensaje democrático a lo largo y ancho del mundo, promovido sin duda por las potencias y que era recibido por grandes masas de gente. Esta cobertura mediática aplastante y afín a la democracia logró una importante influencia en la opinión pública, que sirvió a su vez para presionar a los líderes autoritarios inclinarse hacia formas más moderadas para evitar la condena internacional.

Tanto para Morlino como para Huntington, los actores son el elemento principal en las transiciones y en las instauraciones democráticas: “un régimen democrático se instaure no por medio de tendencias, sino por medio de la gente. Las democracias fueron creadas no por las causas sino por los causantes” (Huntington, 1994: 105). Las élites desarrollan un papel central: las élites del viejo régimen y las nuevas élites que logran acceder a la contienda política.” El ‘juego’ está de todos modos restringido en manos de pocos líderes...sin embargo, en la fase de la transición y

en la inicial de la instauración existe un grado, más o menos extendido de participación de masas” (Morlino, 2005: 154).

Las transiciones pueden estar más sujetas a la intervención de actores externos, pero como ya lo mencionó Huntington las instauraciones son procesos que se materializan gracias a los actores internos: “en la segunda ola, la democratización ocurrió en gran medida a través de imposiciones extranjeras y de la descolonización...mientras las influencias externas fueron a menudo causas significativas de la tercera ola de democratizaciones, los procesos en sí fueron aplastantemente autóctonos” (Huntington, 1994: 111). Los actores externos pueden detonar las fases iniciales de los procesos de transición y ejercer cierta influencia, pero son los agentes internos los que tomarán importancia en el periodo de instauración y consolidación democrática (Morlino, 2005).

Figura 4. Actores en la transición e instauración democrática



Fuente: Elaboración propia con base en Morlino (2005).

Para Morlino (2005) no existe una teoría como tal de la transición o la instauración democrática, pero puede que existen mayores avances en una del cambio institucional; que puede darse por casualidad, evolución o por una intervención consciente. Dichos cambios hacia la democratización pueden ser promovidos por la oposición, desde las estructuras gubernamentales, o por algunos actores institucionales que se alejaron del régimen. Si la oposición es protagonista de la transición, entonces con frecuencia es una oposición armada y el resultado del proceso no es democrático; “los actores institucionales...constituyen el caso más frecuente y recurrente en las diversas instauraciones” (Morlino, 2005: 151)

En las etapas siguientes a la transición se establecen los medios institucionales que permitan la permanencia de las formas democráticas y la consolidación del régimen. La creación de un sistema de partidos, la expansión de los derechos políticos y

civiles, y la celebración de elecciones son elementos que deben existir para lograr avanzar en el proceso de democratización. “La tendencia general hacia elecciones más libres, competitivas y correctas queda como otra constante que acompaña a todo el proceso de transición a una democracia de masas” (Morlino, 2005: 43).

### **¿Existe la posibilidad de una tercera contra-ola?**

La tercera ola, que se desarrolló en las dos últimas décadas del siglo XX, no presentó hasta el momento de la publicación de la obra de Huntington este desenlace. Huntington señala que estas tienen una característica cíclica, además de que las democracias oscilan y cambian en relación a una serie de factores, por lo que no podemos asegurar un futuro consolidado para los regímenes democráticos en la región latinoamericana.

El reto, como expresa Dahl, es caer en la falsa creencia de que una vez logrado un grado óptimo de democratización este resulte inamovible;

...no doy por hecho que el tránsito de la hegemonía a la poliarquía sea históricamente inevitable. Al igual que todavía es dudoso el triunfo de la tercera oleada de democratización- y aún pudiera ocurrir una limitación regresiva de las oportunidades de debate público que hoy existen en las poliarquías, así también resultaría absurdo suponer que una especie de ley histórica del desarrollo impone a las sociedades, inevitablemente, el paso de una hegemonía política al debate público- o, en último caso, en la dirección opuesta (Dahl, 1971: 38).

La construcción y el mantenimiento de una democracia es una batalla que se libra diariamente y los riesgos de retrocesos pueden ser grandes si no existe una base institucional fuerte que la prevenga de rupturas. Hoy en día vemos el regreso de regímenes que, si bien llegaron al poder por la vía democrática; han modificado las reglas establecidas y las instituciones para perpetuarse en el poder.

### **1.3 Nuevos instrumentos de legitimación**

La estabilidad de las democracias competitivas o poliarquías tiene como elemento central la legitimidad con la que el gobierno entrante es percibido. Si gran parte de la población no reconoce al régimen naciente, las probabilidades de éxito se reducen considerablemente; gobiernos requieren entonces de nuevas formas de legitimación sobre todo ante una opinión pública desfavorable y entornos políticos

adversos. Los procesos electorales se convirtieron en una alternativa para legitimar a los gobiernos en turno, mientras ofrecían nuevos espacios de participación para la oposición. Aun siendo usada como instrumento retórico, la democracia y la necesidad de elecciones pasaron a materializarse como componente prioritario de las agendas políticas nacionales e internacionales. Para Huntington “las democracias operan mediante elecciones...en la tercera ola fueron tanto vehículo como objetivo mismo de la democratización” (1994: 162).

La celebración de elecciones en algunos países con regímenes autoritarios pretendía legitimar a sus gobiernos y líderes, sujetos cada vez más al escrutinio internacional, en el que imperaba una tendencia creciente hacia la democracia, además de la presión creciente por parte de Washington; además, “la aparición y el predominio del fenómeno de los observadores extranjeros tuvieron un desarrollo mayor en los años ochenta, y realzó significativamente la importancia de las elecciones en los procesos de democratización” (Huntington, 1994: 170).

Si bien la observación de los procesos electorales fue una herramienta usada por regímenes autoritarios para cubrirse del “manto democrático” y simular cierta liberalización política, no debe dejarse de lado el hecho de que dichas misiones promovieron cierta moderación política y fueron abriendo espacios de participación en gobiernos que antes habían cerrado el paso a los grupos de oposición.

En la actualidad la observación electoral internacional continúa siendo una herramienta multilateral para avalar los procesos electorales, y mejorar la calidad de las democracias. A través las observaciones emitidas en los informes se pueden identificar fallas, tanto institucionales como normativas de los sistemas políticos, además de que su evolución apuesta por un análisis integral de las condiciones estructurales, sociales y culturales que pudieran tener un impacto en la democracia y el ejercicio de los derechos políticos.

#### **1.4 Sistemas no-democráticos**

El establecimiento de sistemas autoritarios se dio en muchas ocasiones por los fracasos de los regímenes democráticos que por una compleja serie de factores no

lograron consolidarse. El alejamiento de las formas democráticas se da de una manera mucho más abrupta y es la élite política la que dirige la involución, - “la rápida desdemocratización no resultó de la desafección popular con la democracia, sino, principalmente con una deserción de la élite” (Tilly, 2007: 72).

Los mismos elementos usados para explicar la transición e instauración de una democracia podrían servir para dar cuenta de la persistencia de un régimen autoritario y las fases de uno u otro bien podrían explicarse de manera inversa.

Los tres tipos de autoritarismo que Huntington identifica en la tercera ola son: regímenes militares, sistemas de partido único y regímenes militares; sistemas muy diferentes a los que cayeron con la instauración democrática en la primera y segunda ola:

Los regímenes democratizados en la primera ola eran por lo general monarquías absolutas, aristocracias feudales persistentes y los estados sucesores de los imperios continentales. En la segunda ola fueron estados fascistas, colonias y dictaduras militares personalistas, y a menudo habían tenido una experiencia democrática previa. Los regímenes que adoptaron la democracia en la tercera ola corresponden generalmente a los tres grupos: sistemas de un solo partido, regímenes militares y dictaduras personalistas (Huntington, 1994: 108).

Retomamos la clasificación de Morlino (2005) para los regímenes no democráticos a continuación, sin embargo, no pretendemos profundizar en ellos para la presente investigación ya que cada uno de ellos presenta sus particularidades y en ocasiones un régimen y otro pueden compartir algunas características; haremos referencia a ellos como gobiernos autoritarios enlistando los elementos propuestos por el autor para definir el autoritarismo. Retomamos tan solo la categoría de totalitarismo como parte de la clasificación de gobierno autoritario en su manifestación más radical.

Cuadro 2. Regímenes no democráticos/autoritarios

Tipo de régimen	Subcategorías
<b>Híbrido institucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Democracia racial</li> <li>• Régimen de transición</li> </ul>
<b>Régimen tradicional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Régimen Sultanista</li> <li>• Oligarquía Competitiva</li> </ul>
<b>Régimen pretoriano (Militar)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiranía militar</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oligarquía Militar: <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Régimen guardián militar</li> <li>➢ Régimen guardián gobernante</li> </ul> </li> </ul>
<b>Régimen Civil-militar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Régimen burocrático-militar</li> <li>• Régimen Corporativo <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Corporativo incluyente</li> <li>➢ Corporativo excluyente</li> </ul> </li> </ul>
<b>Régimen Civil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Régimen Nacionalista de movilización</li> <li>• Régimen comunista de movilización</li> <li>• Régimen Fascista de movilización</li> </ul>
<b>Régimen totalitario</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Totalitarismo de Izquierda</li> <li>• Totalitarismo de Derecha</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en Morlino (2005).

Cuadro 3. Autoritarismo y Totalitarismo

Régimen	Características
<b>Autoritarismo</b>	<p>Ausencia de movilización política (o participación controlada desde arriba; se trata de mantener a la sociedad civil fuera de la arena política. El régimen logra esto a través de a) aparatos represivos; b) ausencia de estructuras de movilización)</p> <p>El régimen no provee de garantías para el ejercicio de los derechos civiles y políticos.</p> <p>Pluralismo Limitado (se tolera un cierto grado de oposición o incluso se crea una oposición simulada para otorgarle un tinte liberal al régimen).</p> <p>Justificación ideológica del régimen (que tiene un significado simbólico de legitimación).</p> <p>Límites formalmente mal definidos, con cierta previsibilidad.</p> <p>Líder o pequeño grupo en el poder.</p>
<b>Totalitarismo</b>	<p>Alto grado de movilización sostenida por la ideología.</p> <p>Ausencia de pluralismo/papel preminente del partido único y todas sus organizaciones.</p>

	<p>Presencia de ideología articulada y rígida.</p> <p>Límites no previsibles al poder del líder o grupo; mientras en el régimen autoritario hay una cierta previsibilidad, en el régimen totalitario la imprevisibilidad es total.</p> <p>Presencia de un líder o pequeño grupo en el vértice del partido único. (Los sistemas totalitarios pueden ser de izquierda o derecha. Los ejemplos más claros serían La Alemania Nazi y la Unión Soviética Estalinista).</p> <p><u><i>“Estructura política de desarraigo del tejido social”</i></u></p>
--	--

Fuente: Elaboración propia con base en Morlino (2005)

### 1.5 ¿Cómo se mide la democracia actualmente?

Si bien el estudio de la democracia se ha expandido en las últimas décadas, tanto su definición como su observación empírica resulta un tema complejo. En el análisis de las democracias actuales podemos encontrar en Robert Dahl un importante punto de partida. En su obra *La Poliarquía* menciona dos dimensiones principales para determinar el grado de democratización de un sistema político: la representación y la participación, que se materializan a través de una serie de derechos políticos y libertades civiles (Dahl, 1971).

Estas dimensiones son tomadas en cuenta en los diversos índices y estudios que pretenden medir la calidad democrática en el mundo. Se integran por una serie de categorías y elementos empíricos que arrojan una aproximación del estado real de la democracia. “Las definiciones procedimentales son mucho más fáciles de operacionalizar y de aplicar al análisis empírico” (Barreda, 2010: 268), sin embargo, es importante mencionar en la actualidad la apuesta es integrar elementos más sustantivos a pesar de las dificultades conceptuales y empíricas que esto conlleva.

Para dicha empresa es importante establecer los criterios de medición: ¿qué es lo que se va a medir?; a partir de esto se define la manera en la que será medido: ya

sea con elementos cuantitativos, cualitativos, o bien, una aproximación que combine ambos: procedimientos y objetivos.

Los índices encargados a nivel regional y mundial de determinar la calidad de la democracia se apoyan en diversas fuentes que les permiten acercarse a los datos de manera más precisa. Es por eso que retoman diversos estudios de organismos especializados en ciertas áreas para complementar el análisis en algunas de sus categorías. El Latinobarómetro, el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, los reportes de Amnistía Internacional y la Comisión Económica para América Latina son algunos ejemplos importantes.

Así mismo, las agencias y organismos que los elaboran utilizan fuentes nacionales tales como Constituciones, información de los órganos legislativos y judiciales; así como fuentes periodísticas para complementar la información arrojada por los índices. Algunas de las categorías más recurrentes son el pluralismo, la participación política, la libertad de expresión y el alfabetismo.

Es importante señalar que los parámetros utilizados por los índices democráticos son perfectibles. Es inevitable la existencia de sesgos, tanto ideológicos como de método aún en los enfoques más procedimentales. Medir los aspectos sustantivos de la democracia es entonces, mucho más complejo. La democracia más sustantiva debe incluir los objetivos del ideal democrático como la igualdad y la libertad; así como los resultados que el sistema democrático tiene en relación a la comunidad que gobierna. “La pertinencia de identificar estos diferentes enfoques radica en que la medición del desempeño de una democracia estará estrechamente vinculada con la definición que se le dé a ésta” (Duhem, 2006: 59).

### **1.5.1 Freedom House**

El Índice *Freedom in the World* es uno de los índices más usados a nivel internacional para medir la calidad democrática. Freedom House fue fundada en 1941 en la ciudad de Nueva York para promover la democracia, la libertad y los

derechos humanos ante la amenaza de la propagación de ideologías totalitarias en el marco de la Segunda Guerra Mundial y posteriormente la Guerra Fría.

Desde 1973 la organización publica anualmente su informe *Freedom in the World*, un estudio sobre los derechos políticos y libertades civiles a nivel mundial. Su metodología se centra en el análisis realizado por científicos sociales, sondeos e indicadores relacionados con la libertad a partir de las cuales se establecen categorías sobre la calidad democrática.

Basado en gran medida en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el índice de Freedom House 2018 cubre 195 países y 14 territorios, en donde se evalúan los derechos y libertades de las que gozan los individuos mediante el análisis de un grupo de más de 100 analistas y más de 30 asesores. Sus fuentes incluyen artículos académicos, reportes de organismos no gubernamentales y datos arrojados por encuestas nacionales.

*Freedom in the World* consiste en un sistema de puntuaciones, clasificaciones y estatus, que parten de una serie de preguntas de las que deriva el puntaje, que a su vez va determinando la clasificación y el estatus del país o territorio en cuestión.

Cada país/territorio es evaluado en una escala de 0 a 4 puntos –en donde 0 es menor libertad y 4 mayor libertad- en una lista de 10 derechos políticos y 15 libertades civiles.

Los derechos políticos se agrupan en 3 subcategorías: Procesos electorales (3 preguntas); Pluralismo político (4) y Funcionamiento Gubernamental (3). Las libertades civiles a su vez se dividen en 4 subcategorías: Libertad de Expresión y Creencias (4 preguntas); Libertad de Asociación (3); Estado de Derecho (4) y finalmente Autonomía Personal y Derechos Individuales (4).

Esquema 5. Categorías del Índice de Freedom House

### Derechos Políticos (10)

- Procesos Electorales (3)
- Pluralismo Político (4)
- Funcionamiento Gubernamental (3)

Hasta 40 puntos

### Libertades Civiles (15)

- Libertad de Expresión y Creencia (4)
- Libertad de Asociación (3)
- Estado de Derecho (4)
- Autonomía y Derechos Individuales (4)

Hasta 60 puntos

Fuente: Elaboración propia con datos de Freedom House, *Freedom in the World 2018*.

Cuadro 4. Puntaje de Derechos Políticos de Freedom House\*

Derechos Políticos	
Puntaje	Calificación
36-40	1
30-35	2
24-29	3
18-23	4
12-17	5
6-11	6
0-5	7

Cuadro 5. Puntaje de Libertades Civiles de Freedom House \*

Libertades Civiles	
Puntaje	Calificación
53-60	1
44-52	2
35-43	3
26-34	4
17-25	5
8-16	6
0-7	7

Fuente: Elaboración propia con datos de Freedom House, *Freedom in the World 2018*

A cada país/territorio del índice se le asignan dos puntajes: uno para los Derechos Políticos y otro para las Libertades Civiles. La escala para ambas clasificaciones va del 1 al 7, con el 1 como máximo grado de libertad y 7 como mínimo.

Con base al puntaje obtenido se determinará entre tres estatus: Libre (1.0 a 2.5); Parcialmente Libre (3.0 a 5.0) y No Libre (5.5 a 7.0).

No libre (5.5-7.0)

Parcialmente Libre (3.0-5.0)

Libre (1.0-2.5)

*Democracias Electorales*: El reporte asigna la designación de “democracia electoral” a aquellos países que alcanzan los estándares mínimos en derechos políticos y libertades civiles, lo que requiere de un puntaje mínimo de 7 en la subcategoría de

Procesos Electorales, una mínima de 20 en el total de la categoría de Derechos Políticos y un mínimo de 30 en la de Libertades Civiles.

La designación de democracia electoral no implica que el país sea considerado una democracia liberal, lo que requiere de la existencia de un conjunto más amplio de libertades civiles e ideales democráticos.

Cuadro 6. Datos Generales del Reporte Freedom in the World 2018

Clasificación Mundial (195 países)	% de países	% de población
Libre	45%	39%
Parcialmente libre	30%	24%
No libre	25%	37%

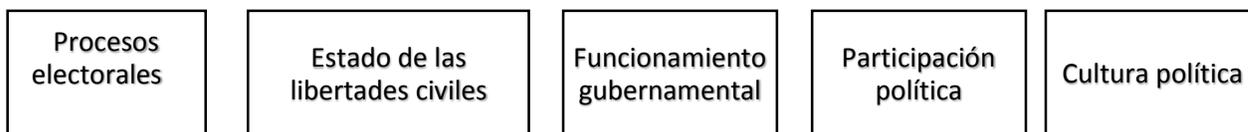
Fuente: Freedom House, *Freedom in the World 2018*.

### 1.5.2 The Economist Intelligence Unit

The Economist Intelligence Unit elabora informes desde el 2006 sobre múltiples temas ofreciendo un panorama global a partir de diferentes indicadores de 165 países independientes. Es una unidad de investigación que pertenece The Economist Group, empresa asociada con el periódico británico The Economist.

El índice de democracia elaborado por The Economist Intelligence Unit se compone de cinco categorías: procesos electorales y pluralismo, el estado de las libertades civiles, el funcionamiento de gobierno, la participación política y la cultura política; a partir de las cuales se determina el tipo de régimen político: democracia plena, democracia con fallas, régimen híbrido y régimen autoritario.

Esquema 6. Categorías del índice de The Economist Intelligence Unit



Fuente: Elaboración propia basada en datos de *The Economist Intelligence Unit*.

Esquema 7. Clasificación del índice de The Economist Intelligence Unit



Fuente: Elaboración propia basada en datos de *The Economist Intelligence Unit*.

El índice se basa en una calificación con una escala de 0 a 10 de 60 indicadores agrupados en las categorías mencionadas en el párrafo anterior. Cada una de las 60 preguntas de las que se compone el índice cuenta con 2 o a veces 2 posibles respuestas: 1= sí y 0= no. En ocasiones se incluye un 0.5 para aquellas en las que la respuesta se halla en un “área gris” o no puede ser contestada de manera dicotómica.

La suma del total en cada categoría se multiplica por 10 y luego se divide entre el total de preguntas contenidas en dicha categoría.

La falta de información y detalle sobre el grupo de expertos que elabora el índice, así como su nacionalidad, formación, ha sido objeto de críticas y cuestionamientos sobre su objetividad. Del mismo modo, las encuestas de opinión pública como el Latinobarómetro pueden contener un alto grado de información subjetiva que sesga el resultado de los diversos índices que miden la calidad de la democracia.

### 1.5.3 Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-LAT) de la Fundación Konrad Adenauer

Realizado por la Fundación Konrad Adenauer (KAS por sus siglas en alemán), el índice de Desarrollo Democrático es otro referente utilizado para medir la democracia en la región. Se compone de cuatro dimensiones o subíndices que

miden los derechos y libertades, el comportamiento gubernamental y el desarrollo económico y social de dieciocho países de América Latina a través de treinta y tres diferentes indicadores.

Cuadro 7. Subíndices del IDD-Lat

Subíndice	Indicadores
<b>I. Democracia de los Ciudadanos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Voto de adhesión política</li> <li>➤ Derechos Políticos</li> <li>➤ Libertades Civiles</li> <li>➤ Género en el Gobierno</li> <li>➤ Condicionamiento de libertades y derechos por inseguridad</li> </ul>
<b>II. Democracia de las Instituciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Percepción de la Corrupción</li> <li>➤ Participación de los Partidos Políticos en el poder legislativo</li> <li>➤ Accountability (Legal, política y social)</li> <li>➤ Desestabilización</li> <li>➤ Anormalidad Democrática</li> </ul>
<b>III. Democracia Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Mortalidad Infantil</li> <li>➤ Gasto en Salud (% PIB)</li> <li>➤ Matriculación Secundaria</li> <li>➤ Tasa de egreso al nivel secundario</li> <li>➤ Gasto en Educación (%PIB)</li> <li>➤ Desempleo Urbano</li> <li>➤ Población bajo línea de pobreza</li> </ul>
<b>IV. Democracia Económica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Libertad Económica</li> <li>➤ PIB per cápita</li> <li>➤ Brecha de Ingreso</li> <li>➤ Endeudamiento</li> <li>➤ Inversión</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia basada en datos del Índice de Desarrollo Democrático de la Fundación Konrad Adenauer.

El resultado del índice se obtiene sumando la dimensión de los Derechos políticos y las libertades civiles (subíndice I) con el de Calidad institucional y eficiencia política (subíndice II). Para el subíndice III (bienestar) y IV (eficiencia económica) se mide la posición relativa de cada país respecto al promedio regional (a partir de los resultados de sus siete y cinco indicadores respectivamente). El resultado de estos dos últimos se suma a lo que arroja la suma de los dos primeros. Las dos primeras dimensiones o subíndices tienen un peso mayor por contener aspectos fundamentales para el funcionamiento democrático.

El valor óptimo de la lista de los 18 países es igual a 10, que determina la calificación de los demás países en base a la proporción con relación a este, por lo que no hay valores de referencia predeterminados. El establecimiento de los valores en relación al mejor desempeño en una variable determinada es que el avance o retroceso democrático de los demás estará condicionada por los resultados del primero. Los indicadores contenidos en las 4 dimensiones refieren a los aspectos de una democracia real, “los atributos de la democracia formal se consideran requisitos básicos de la democracia...por ello, en el IDD-Lat no se les asigna un puntaje, sino que son condiciones de base para considerar democrático a un régimen político de la región” (KAS, 2016: 228).

Así, las condiciones de base para incluir a un país en el índice son: la celebración de elecciones libres, el sufragio universal y la plena participación de la ciudadanía (KAS, 2016).

## **1.6 El estado de la democracia en América Latina**

Los sistemas autoritarios del siglo XX, particularmente a partir de la segunda mitad, se concentran en la década de los setenta y principios de los ochenta; durante este período existían regímenes autoritarios en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

Paraguay sólo tuvo una dictadura, sin embargo, esta duró casi medio siglo. Argentina experimentó golpes de estado y gobiernos dictatoriales en prácticamente cada década desde 1930, al igual que Perú y Bolivia, cuya última dictadura cayó en 1978 dejando al país sumido en una crisis política que se prolongó hasta 1982, cuando inicia su proceso de democratización.

El caso de México, que no tuvo dictaduras militares ni golpes de Estado después de la pacificación posrevolucionaria, puede considerarse único en Latinoamérica: no existió un régimen democrático real; el poder del partido oficial (PRI) se había transformado en un sistema de partido hegemónico que controló las instituciones, la competencia y la participación hasta finales de los noventa. A pesar de que en el país se celebraban elecciones periódicamente, éstas no fueron competitivas y la

oposición no tenía ninguna posibilidad de ganarlas a nivel nacional ni subnacional. Sin embargo, la presencia de los militares -como en la mayor parte de América Latina en la época- no fue necesaria para hacer notar el autoritarismo del régimen.

Sin contar los casos de Venezuela, Costa Rica y Colombia, que gozaron de estabilidad democrática desde la década de los cincuenta hasta principios del siglo XXI, los países latinoamericanos vivieron en promedio 9.6 años de dictadura desde 1970 a 1989.

Para 1989, los últimos gobiernos militares que quedaban (Chile, Panamá y Paraguay) comienzan sus procesos de transición. El retorno a la democracia de los años noventa tuvo dos interrupciones que fueron los casos de Perú y Guatemala, aunque en este último caso la democracia fue retomada en pocos días (1993). En Perú el presidente Alberto Fujimori, elegido democráticamente en 1990, instigó para que el ejército asaltara el congreso y se cancelaran las libertades democráticas por varios meses en lo que convocaba a nuevas elecciones legislativas, pero con restricciones para sus opositores.

Se puede decir que su gobierno fue un híbrido entre democracia y autoritarismo porque si bien permitió el voto libre y secreto, durante la gestión de Fujimori después del autogolpe (1992-2001) se prohibió a diferentes líderes políticos y partidos participar en los procesos electorales.

Honduras mantuvo su democracia por casi tres décadas, sin embargo, la inestabilidad política que se vive en el país desde el golpe del 2009 ha desatado una crisis de ingobernabilidad y violencia acentuada por los serios cuestionamientos del proceso electoral celebrado en noviembre de 2017, en el que incluso el informe inicial de la OEA pedía llamar a nuevas elecciones. En dicho proceso Juan Orlando Hernández logró la primera reelección presidencial tras una resolución de la Corte Suprema de Justicia que en 2015 modificó el artículo 239 constitucional.

La evolución que ha tenido el caso de Venezuela es un ejemplo de retroceso democrático. La llegada del presidente Hugo Chávez en 1999 terminó con la tradición democrática que el país había mantenido desde mediados del siglo XX y

ha llevado a cabo una gradual reducción de las libertades civiles y derechos políticos a través de la represión y la censura. El rechazo internacional al actual gobierno de Nicolás Maduro se ha acentuado dado al deterioro de las condiciones en las que vive el pueblo venezolano y las restricciones en la competencia política.

En Nicaragua vive una situación similar: Daniel Ortega, que ocupa la presidencia desde 2006, ha dejado entrever las tendencias autoritarias de su gobierno. Dicha situación que se vuelve común en algunos países latinoamericanos en los que las reglas democráticas son modificadas y los líderes carismáticos como Evo Morales (con más de doce años en la presidencia) tienen pocas intenciones de dejar el poder.

Cuadro 8. Períodos autoritarios en América Latina<sup>2</sup>

<b>País</b>	<b>Períodos autoritarios</b>	<b>Última instauración democrática</b>	<b>Forma de instauración</b>
<b>Argentina</b>	1966-1973 1976-1983	1983	Renuncia
<b>Bolivia</b>	1964-1982	1982	Validación de las Elecciones de 1980- Hernán Silés Suazo
<b>Brasil</b>	1930-1954 1964-1985	1985	Elecciones
<b>Chile</b>	1973-1989	1989	Plebiscito
<b>Colombia</b>	1953-1957	1958	Renuncia
<b>Costa Rica</b>	1917-1919 1948- Guerra Civil	1949	***
<b>Ecuador</b>	1972-1978	1978	Referéndum
<b>El Salvador</b>	1931-1979 1980-1992	1992	Acuerdos de Paz
<b>Guatemala</b>	1934-1944 1982-1983	1983	Golpe de Estado
<b>Honduras</b>	1933-1949 1956-1957 1963-1981	1982	Golpe de Estado
<b>México</b>	1929-2000	2000	Alternancia

<sup>2</sup>El análisis es retomado a nivel nacional, ya que sería difuso incluir formas democráticas o autoritarismos presentes en subniveles; sin embargo, esto no niega la posible convivencia entre regímenes autoritarios nacionales y regiones al interior que presentaron avances democráticos anteriores a una instauración a nivel nacional.

<b>Nicaragua</b>	1967-1972 1974-1979	1979	Renuncia
<b>Panamá</b>	1968-1989	1989	Invasión de EEUU
<b>Paraguay</b>	1940-1946 1954-1989	1989	Golpe de Estado
<b>Perú</b>	1919-1930 1968-1980 1992-2000	2000	Destitución por el Congreso
<b>Uruguay</b>	1973-1985	1985	Plebiscito-elecciones
<b>Venezuela</b>	1952-1958 1999-actualidad	***	***

Fuente: Elaboración propia

### 1.7 Las MOE en los procesos de transición

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial iniciaron dos procesos dentro de la nueva configuración mundial que determinaron en gran parte la importancia de la Observación Internacional de Elecciones: la descolonización en Asia y África, y la expansión del comunismo en América Latina.

La creación de organismos internacionales tenía como objeto la regulación de las diversas tensiones que surgían a partir de estos dos eventos mencionados, además del mantenimiento de la paz tras los estragos de las dos guerras mundiales.

En este escenario, las Misiones de Observación Electoral (MOE) de la ONU se convirtieron en un importante instrumento de supervisión de los gobiernos en los países de recién independencia. Mientras tanto, en América Latina la labor de la OEA y el despliegue de misiones respondían a relevancia de la región en el contexto de la Guerra Fría.

Los países latinoamericanos tenían más de un siglo como naciones independientes, sin embargo, el triunfo de la Revolución Cubana representó un nuevo desafío para la estabilidad regional y un fuerte obstáculo para el mantenimiento de la democracia. En la segunda mitad del siglo la mayor parte de los países del continente tenían sistemas autoritarios que se habían instaurado con el apoyo de Estados Unidos.

Las condiciones democráticas eran incipientes en la mayoría de los casos, pero no fue sino hasta el restablecimiento de los gobiernos democráticos que el envío de misiones por parte de la OEA adquirió un impulso importante. Las dificultades iniciales de la transición -legado de las dictaduras y los conflictos armados (sobre todo en Centroamérica)- procuraron subsanarse con la presencia de observadores internacionales.

A pesar de que no estuvieron exentas de problemas, las elecciones en Latinoamérica entre 1990 y 2002 fueron limpias y el voto fue un derecho universal, aunque la existencia de un marco legislativo de democracia electoral no se ha traducido en el ejercicio sustancial de una ciudadanía integral (Informe PNUD, 2004: 27).

En México, por ejemplo, la primera misión de observación electoral por parte de la ONU se dio en 1994, y aunque se concentró en la distribución de recursos y capacitación de las asociaciones civiles que participaron en el proceso, no podemos ignorar la posible influencia que tuvo para las reformas constitucionales que se realizaron en los años subsiguientes.

Los grupos de interés, así como la dependencia a mercados internacionales, la violencia y el crimen organizado, la acentuada desigualdad y la poca confianza que se tiene en las instituciones políticas y gubernamentales continúan siendo obstáculos importantes para la consolidación de las democracias latinoamericanas.

No basta con la observación de ciclos electorales sino en un análisis más profundo que considere las dificultades estructurales de América Latina y se planteen soluciones a largo plazo que involucren a otros actores sociales que complementen el trabajo de las MOE en los países anfitriones.

Cuadro 9. Condiciones Democráticas y su relación con el envío de MOE

País	Último periodo autoritario	Último periodo de democracia ininterrumpida	Misiones de Observación Electoral OEA a partir de la última instauración democrática
Argentina	1976-1983	1983-2018	<i>No es país anfitrión de MOE-OEA</i>
Bolivia	1971-1982	1982-2018	1978, 1997, 2002, 2004, 2005, 2006, 2008, 2009, 2010, 2011, 2014, 2015, 2016, 2017
Brasil	(1964-)1985	1985-2018	2018
Chile	1973-1989	1989-2018	<i>No es país anfitrión de MOE-OEA</i>
Colombia	Previo a 1970	1970-2018	1994, 1997, 2002, 2006, 2007, 2009, 2010, 2011, 2014, 2015, 2016, 2018
Costa Rica	Previo a 1970	1949-2018	1962, 1970, 1978, 1982, 1990, 2006, 2007, 2010, 2014, 2016, 2018
Ecuador	1972-1979	1979-2018	1996, 1998, 2002, 2004, 2006, 2007, 2008, 2009, 2011, 2013, 2017, 2018
El Salvador	1979-1982	1982-2018	1982, 1984, 1985, 1991, 1997, 1999, 2004, 2006, 2009, 2012, 2014, 2015, 2018
Guatemala	1982-1983	1983-2018	1984, 1990, 1995, 1999, 2003, 2007, 2011, 2015
Honduras	1971-1981	1981-2018	1989, 1993, 1997, 2001, 2005, 2008, 2012, 2013, 2017
México	(1929-)1997	1997-2018	2009, 2012, 2015, 2018
Nicaragua	(1937-)1979	1979-2018	1990, 1994, 1996, 1998, 2000, 2001, 2002, 2004, 2006, 2011, 2012, 2017
Panamá	1983-1989	1989-2018	1991, 1992, 1994, 1998, 1999, 2004, 2006, 2009, 2014
Paraguay	(1954-)1989	1989-2018	1991, 1993, 1998, 2000, 2003, 2007, 2008, 2010, 2011, 2013, 2015, 2018
Perú	1992-2001	2001-2018	2001, 2002, 2006, 2010, 2011, 2014, 2016, 2018
Uruguay	1973-1985	1985-2018	<i>No es país anfitrión de MOE-OEA</i>
Venezuela	1999-2018	1958-1999	1992, 1993, 1998, 1999, 2000, 2003, 2004, 2005, 2006, (a partir del 2006, el país dejó de recibir observadores del organismo)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del sitio oficial de la OEA.  
 Disponible en: <http://www.oas.org/EOMDatabase>

El promedio de Misiones de Observación Electoral por país es de 11 (entre 1962 y 2017). Bolivia fue el país más visitado (16 veces) y México es el que menos veces ha recibido misiones de la OEA (3); de estos datos se excluyen Argentina, Brasil<sup>3</sup>, Chile y Uruguay; ya que la organización no ha tenido misiones en dichos países que si bien no han tenido señalamientos de fraudes electorales desde que iniciaron sus procesos de democratización hasta la fecha, tampoco existen razones políticas visibles para eludir a los observadores electorales extranjeros. Quizá tenga más que ver con un tema de orgullo nacional y de “autosuficiencia democrática”.

Uruguay -país donde no ha habido MOE-OEA- tiene una calificación de 8.12 de acuerdo con el índice *The Economist Intelligence Unit (2017)*<sup>4</sup>, considerándola la única democracia plena en Latinoamérica. Bolivia por su parte, siendo uno de los países en los que más han participado las misiones de observación de la OEA, se sitúa en los últimos lugares del índice, obteniendo 5.49 de 10 puntos (régimen híbrido).

Costa Rica ocupa el segundo lugar en la región, seguido por Chile, lo que no establece necesariamente una correlación entre el envío de misiones del organismo y la calidad de la democracia latinoamericana; aunque no podemos ignorar la posible existencia de otros mecanismos de participación y acompañamiento en los procesos electorales en aquellos países en donde no se permite la presencia de observadores electorales internacionales.

Cuadro 10. Relación entre las MOE y el ranking democrático de EIU

País		Clasificación EIU	Misiones Desplegadas por la OEA hasta 2017
<b>Uruguay</b>	8.17	Democracia plena	<i>No recibe MOE-OEA</i>
<b>Costa Rica</b>	7.88	Democracia con fallas	11
<b>Chile</b>	7.78	Democracia con fallas	<i>No recibe MOE-OEA</i>
<b>Panamá</b>	7.13	Democracia con fallas	10
<b>Argentina</b>	6.96	Democracia con fallas	<i>No recibe MOE-OEA</i>
<b>Brasil</b>	6.90	Democracia con fallas	<i>No recibe MOE-OEA</i>
<b>Colombia</b>	6.67	Democracia con fallas	11
<b>Perú</b>	6.65	Democracia con fallas	13
<b>El Salvador</b>	6.64	Democracia con fallas	12

<sup>3</sup> Brasil recibió la primer MOE-OEA en la elección presidencial de 2018.

<sup>4</sup> <http://www.eiu.com/home.aspx>

<b>México</b>	6.47	Democracia con fallas	3
<b>Paraguay</b>	6.27	Democracia con fallas	11
<b>Guatemala</b>	5.92	Régimen híbrido	10
<b>Honduras</b>	5.92	Régimen híbrido	11
<b>Ecuador</b>	5.81	Régimen híbrido	12
<b>Bolivia</b>	5.63	Régimen híbrido	16
<b>Nicaragua</b>	4.81	Régimen híbrido	14
<b>Venezuela</b>	4.68	Régimen Híbrido	9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del índice de democracia de The Economist Intelligence Unit y el sitio oficial de la OEA.

Dentro de la lista de países analizados en el cuadro 11 encontramos solamente una democracia plena; diez democracias con fallas y seis regímenes híbridos. A pesar de haber obtenido su peor calificación general desde el 2008 (6.26); el puntaje de la región latinoamericana ha permanecido por encima de la media mundial de 5.48. La región ha obtenido una calificación alta en la categoría de Procesos electorales y pluralismo, sin embargo, en las categorías de funcionamiento gubernamental y participación política apenas ha superado la media mundial, mientras que en cultura política nos encontramos por debajo del estándar internacional. Llama la atención que todos los regímenes catalogados como “híbridos” han tenido una fuerte presencia de observadores electorales del organismo.

Las últimas elecciones presidenciales en Honduras podrían servir de ejemplo sobre lo ambiguo del rol que juegan las MOE-OEA en la protección democrática de América Latina y del limitado alcance de los instrumentos de protección a la democracia en el sistema interamericano. Ni las recomendaciones emitidas, ni la condena internacional ante los rompimientos institucionales de los últimos años han sido suficientes para garantizar el respeto a la institucionalidad democrática.

Además de un análisis más detallado sobre otras alternativas existentes, es necesario un replanteamiento sobre la posibilidad de cambiar las estrategias hasta ahora implementadas por los organismos internacionales. Importantes documentos como la Carta Democrática Interamericana no han tenido una aplicación efectiva (Perina, 2015), además de que la implementación de las recomendaciones emitidas

por las MOE-OEA depende en gran medida de la voluntad política de actores nacionales.

La mejora en las democracias es el fundamento del despliegue de misiones y desafortunadamente aún no se perciben beneficios claros y evidencia suficiente de que su contribución en algunos países de la región.

Cuadro 11. Las democracias Latinoamericanas según los índices<sup>5</sup>

País	Freedom in the World (2018) <sup>6</sup>	EIU (2017)	IDD- Lat (2016)
Argentina	Libre (83)	Democracia con fallas (6.96)	5,159
Bolivia	Parcialmente Libre (67)	Régimen híbrido (5.63)	5,218
Brasil	Libre (78)	Democracia con fallas (6.90)	2,776
Chile	Libre (94)	Democracia con fallas (7.78)	10,000
Colombia	Parcialmente Libre (65)	Democracia con fallas (6.67)	2,982
Costa Rica	Libre (91)	Democracia con fallas (7.78)	8,539
Ecuador	Parcialmente Libre (60)	Régimen híbrido (5.81)	5,339
El Salvador	Libre (70)	Democracia con fallas (6.64)	4,019
Guatemala	Parcialmente Libre (56)	Régimen híbrido (5.92)	0,888
Honduras	Parcialmente Libre (46)	Régimen híbrido (5.92)	1,589
México	Parcialmente Libre (62)	Democracia con fallas (6.47)	4,454
Nicaragua	Parcialmente Libre (44)	Régimen híbrido (4.81)	2,740
Panamá	Libre (83)	Democracia con fallas (7.13)	6,342
Paraguay	Parcialmente Libre (64)	Democracia con fallas (6.27)	3,251
Perú	Libre (73)	Democracia con fallas (6.65)	6,495
Uruguay	Libre (98)	Democracia Plena (8.17)	9,353
Venezuela	No libre (26)	Régimen híbrido (4.68)	2,003

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos tomados del reporte *Freedom in the World 2018*, *The Economist Intelligence Unit/Democracy Index 2017* y el *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (2016)* de la Fundación Konrad Adenauer.

<sup>5</sup> Los datos contenidos en el cuadro 12 se obtuvieron de las últimas versiones disponibles de los tres índices utilizados para la investigación.

<sup>6</sup> El índice Freedom in the World 2018 refiere al año en que se publica, sin embargo, los datos contenidos son de 2017.

Cuadro 12. Posición de los países latinoamericanos en los índices de democracia

Lugar en el Ranking	Freedom House	EIU	IDD- Lat
1	Uruguay	Uruguay	Chile
2	Chile	Costa Rica	Uruguay
3	Costa Rica	Chile	Costa Rica
4	Argentina (83)	Panamá	Perú
5	Panamá (83)	Argentina	Panamá
6	Brasil	Brasil	Ecuador
7	Perú	Colombia	Bolivia
8	El Salvador	Perú	Argentina
9	Bolivia	El Salvador	México
10	Colombia	México	El Salvador
11	Paraguay	Paraguay	Paraguay
12	México	Ecuador	Colombia
13	Ecuador	Guatemala	Brasil
14	Guatemala	Honduras	Nicaragua
15	Honduras	Bolivia	Venezuela
16	Nicaragua	Nicaragua	Honduras
17	Venezuela	Venezuela	Guatemala

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos tomados del reporte *Freedom in the World 2018*, *The Economist Intelligence Unit/Democracy Index 2017* y el *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (2016)* de la Fundación Konrad Adenauer.

Cuadro 13. Diferencias del ranking por país en los índices de democracia

País	Freedom House	EIU	IDD- Lat
Argentina	4°	5°	8°
Bolivia	9°	15°	7°
Brasil	6°	6°	13°
Chile	2°	3°	1°
Colombia	10°	7°	12°
Costa Rica	3°	2°	3°
Ecuador	13°	12°	6°
El Salvador	8°	9°	10°
Guatemala	14°	13°	17°
Honduras	15°	14°	16°
México	12°	10°	9°
Nicaragua	16°	16°	14°
Panamá	5°	4°	5°
Paraguay	11°	11°	11°
Perú	7°	8°	4°
Uruguay	1°	1°	2°
Venezuela	17°	17°	15°

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos tomados del reporte *Freedom in the World 2018*, *The Economist Intelligence Unit/Democracy Index 2017* y el *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (2016)* de la Fundación Konrad Adenauer.

## **Capítulo II. La Observación Internacional de Elecciones**

## **Capítulo II. La observación Internacional de Elecciones**

En el presente capítulo se examinarán los acercamientos conceptuales sobre la definición de Observación Electoral (OE). Se retoman conceptos tanto de la observación doméstica como de la internacional establecidos por los organismos especializados que la realizan, así como algunas referencias académicas y bibliográficas para un mayor entendimiento de lo que significa la labor de la OE.

En un segundo apartado se llevará a cabo una revisión histórica de la OE y se analizarán los modelos de observación de las misiones y su evolución hasta nuestros días para dar cuenta de la transformación de su estructura, objetivos, enfoques, así como el alcance y los retos que enfrentan actualmente las Misiones de Observación Electoral (MOE) y los organismos que las despliegan.

Finalmente expondremos las razones por las que se eligió a la Organización de Estados Americanos para el presente análisis. Se retomará el papel del organismo en la promoción de la democracia hemisférica, su trayectoria en el envío de MOE, sus metodologías y los criterios que utiliza para integrar y desplegar las misiones, así como los marcos normativos a los que se apega para realizar dicha actividad.

### **2.1 Discusión conceptual y enfoques**

La Observación Electoral requiere de una construcción conceptual homogénea para así crear un referente común sobre lo que es y lo que debe ser la observación de elecciones, estandarizar sus procesos y lograr su efectiva regulación. Tal construcción conceptual ha sido hasta ahora una tarea compleja que ha evolucionado a la par del desarrollo mismo de la actividad en periodos y espacios determinados, por los actores que participan, los fines que persiguen y los marcos normativos a los que se apegan. Las facultades de las misiones internacionales y de la observación nacional han ido ampliándose ante las nuevas necesidades políticas y sociales de las democracias actuales y la definición parece estar en una construcción permanente gracias a ello.

Dentro de la bibliografía consultada y las diversas fuentes de información habría que hacerse una distinción inicial entre aquellas que diferentes autores han

aportado al concepto de Observación Electoral refiriendo a la actividad en general; y aquellos que ya arrojan el concepto de Observación Internacional de Elecciones.

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral –IIDEA por sus siglas en inglés la define como:

La recolección sistemática de información sobre un proceso electoral, con el propósito específico de llegar a una opinión fundamentada sobre la adecuación de ese proceso, a partir de datos recogidos por personas u organizaciones especializadas, que no están inherentemente autorizadas a intervenir en el mismo. (Citado en Boneo, Carrillo y Valverde, 2007: 1073)

En esta definición se destaca ya la mención de que tales personas u organizaciones no están autorizadas a intervenir en los procesos electorales. Los manuales y códigos de conducta para observadores suelen hacer hincapié en este aspecto; sobre todo en la observación internacional es de suma importancia que el integrante de una MOE no participe directamente en asuntos políticos del país anfitrión. Por su parte, Thompson señala que “la observación electoral es un ejercicio que consiste en examinar presencialmente el desarrollo de un proceso electoral y confrontar su realización con las prescripciones legales nacionales y con los principios y normas internacionales aplicables” (2008: 45), que incluye la necesidad de confrontar los procesos electorales con normas nacionales y estándares globales sobre cómo deben ser llevados a cabo.

Galván (2015) identifica seis elementos para establecer su propia definición integral de Observación Electoral: *¿quién observa?* (referente a las facultades que otorgue el país específico a diferentes actores para llevar a cabo la OE), *¿de dónde?* (actores domésticos o internacionales), *¿qué se observa?* (lo referente a la etapa del ciclo electoral a observar), *¿cómo se observa?* (las acciones activas o pasivas en las que el observador participa, el grado de involucramiento en ciertas actividades), *¿por qué se observa?* (a qué necesidades específicas responde dicha observación) y *¿por quién fue habilitado para observar?* (sobre la autoridad que permite y regula la OE). Finalmente propone un concepto que pretende integrar a grandes rasgos los elementos necesarios para su definición. Sin embargo, no hace referencia a la autorización o el marco normativo que autoriza y regula a los

observadores. Nos dice algo del “cómo”, pero deja afuera el “quién” y el “por qué”. Aunque ya incluye la distinción entre actores domésticos e internacionales, no termina de desarrollar completamente la manera en la que se realiza ni los objetivos específicos que persigue: “la recolección de información sobre un proceso electoral llevada a cabo por actores públicos o privados, domésticos o internacionales habilitados para tal fin, en función de objetivos políticos o técnicos” (Galván, 2015: 34).

Por su parte, son diferentes los organismos y fuentes que ya refieren específicamente a la labor internacional de OE. La Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones, celebrada y suscrita en 2005 por los principales organismos especializados en OE a nivel mundial la define de la siguiente manera:

La observación internacional de elecciones es la sistemática, completa y exacta reunión de información acerca de las leyes, los procesos y las instituciones relacionados con la celebración de elecciones y otros factores atinentes al entorno electoral general; el análisis imparcial y profesional de dicha información, y la extracción de conclusiones sobre el carácter de los procesos electorales sobre la base de los criterios más exigentes en materia de exactitud de la información e imparcialidad del análisis (ONU, 2005: 3).

Gerardo de Icaza, actual Secretario para el Fortalecimiento a la Democracia de la OEA la define como: “procedimiento mediante el cual un grupo organizado de personas ajenas al país anfitrión lleva a cabo, en forma sistemática, un conjunto de acciones y actividades complejas para constatar de forma directa, completa y exacta un proceso electoral” (2018: 237). Retomando los seis elementos de Galván, esta definición excluye el por qué se observa y así como por quién fue autorizado para observar.

Finalmente, Galván resalta que en muchas de las definiciones no se alude de ninguna manera al concepto de democracia como base, “ninguna de las definiciones revisadas presupone que la OE se desarrolle en un tipo de régimen político específico” (2015: 25). Sin embargo, es importante señalar que al aludir a la celebración de elecciones y a las labores de OE se da por entendido que estas se presentan en sistemas democráticos.

Si bien en la actualidad hay muchos conceptos que intentan definir aquello a lo que refiere la OE, lo cierto es que tal actividad se había desarrollado ya antes de que se llevaran a cabo tales aproximaciones conceptuales: su praxis es mucho más antigua que su conceptualización. Incluso existió ya en épocas en las que el sufragio universal no se había convertido en una realidad y había aún importantes limitaciones en el ejercicio de los derechos políticos.

La Observación Internacional de Elecciones, a diferencia de la doméstica, nace ante la necesidad de vigilar el cumplimiento de tratados internacionales (Thompson, 2008). Posteriormente dicha labor se verá intensificada por los procesos de descolonización impulsados por los organismos internacionales surgidos en la segunda posguerra. A través del envío de misiones las nuevas naciones independientes establecerían las instituciones democráticas en transiciones que fueron supervisadas por las potencias occidentales.

La globalización y la conciencia internacional en la búsqueda de más y mejores condiciones de justicia social y respeto a los derechos humanos se han manifestado a través de diferentes instancias y esfuerzos que fomentaron la cooperación entre estados y la progresiva inclusión de la sociedad civil:

La inclusión de los derechos políticos en el cuerpo de los derechos fundamentales afirma el sentido de la democracia como intrínsecamente vinculada a la vigencia de los derechos humanos...por vía de esta relación democracia-derechos humanos se comprueba el sustento de la observación electoral (Thompson, 2008: 43).

El impacto positivo de las Misiones de observación electoral alrededor del mundo avaló el desarrollo de dicha actividad, que se extendió por todo el mundo a través de organismos como las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos y la Comisión Económica Europea, por mencionar algunas.

Las MOE propiciaron un ambiente de confianza en momentos de crisis política; la celebración de elecciones periódicas que contaran con la presencia de observadores internacionales fortalecía la posición de aquellos gobiernos que buscaban legitimar sus mandatos y ofrecía algo de certeza a la oposición.

Desde entonces, la región se convertiría en una de las principales receptoras y promotoras de las MOE. La caída de los últimos autoritarismos en América Latina tuvo como consecuencia una creciente demanda de misiones y una profesionalización inevitable en la labor de las instituciones y organismos que llevaban a cabo tareas de observación en el continente.

Sin embargo, estas consistían en eventos de carácter simbólico en el que un grupo reducido de observadores cubrían la jornada electoral y realizaba informes sin una metodología rigurosa que permitiera una evaluación adecuada del proceso.

Las elecciones en Nicaragua en 1990 marcan el inicio de una nueva etapa en el desarrollo de la observación electoral internacional que se caracterizó por el desarrollo de nuevas metodologías y la redefinición de la estructura y los objetivos de las misiones ante las necesidades y los retos que enfrentaba la democracia latinoamericana. Nunca antes se había desplegado una misión de tales dimensiones y la experiencia nicaragüense sirvió para replantear la labor de la Observación Internacional de elecciones, así como comenzar la estandarización de los procesos que la rigen.

En el desarrollo de la OE se pueden distinguir importantes variaciones entre los objetivos de sus primeros años: la promoción de elecciones libres, transparentes y periódicas principalmente; y los enfoques más recientes que buscan incrementar la calidad de los procesos electorales: la transparencia en el uso de recursos, las condiciones de equidad en la contienda, y la aplicación de justicia electoral (Boneo et al, 2007), por mencionar algunos.

Cuadro 14. Modelos de Observación Electoral

Enfoque	Descripción
Elecciones <b>libres</b> y justas	Enfoque procedimental, limitado a legitimar elecciones y formar gobierno. Algunas de sus preocupaciones principales son el ejercicio del voto, la libertad de expresión y la competencia política. Se enfoca en la <b>jornada electoral</b> . Se basa en <b>principios</b> normativos y una de sus principales fuentes de información es la opinión de los actores políticos

<p><b>Calidad</b> de las elecciones</p>	<p>Se enfoca en los hechos, más que en los principios; se incorporan dimensiones como la transparencia y el ejercicio pleno de la ciudadanía. Se incluyen también valoraciones de los medios de comunicación y otros actores (partidarios y no partidarios). También se limita al <b>día de la elección</b>.</p> <p>Es un primer intento para cotejar una elección con normas internacionalmente reconocidas o establecer criterios necesarios para establecer un análisis comparativo.</p>
<p>Elecciones de <b>integridad</b></p>	<p>Integra a <b>todas las fases del ciclo electoral</b>: las campañas y pre-campañas, la jornada electoral y el período post-electoral. “La elección debe ser estudiada como un ciclo” (Freidenberg, 2017: 1101), y esta será legítima cuando incorpore valores universalmente compartidos plasmados en convenios y tratados internacionales.</p> <p>Se apoya de nuevas herramientas metodológicas como encuestas de opinión y percepción para determinar la brecha entre la ley y la práctica, las expectativas y los resultados de una elección.</p>
<p>Malas <b>prácticas</b> y manipulación estratégica</p>	<p>Busca identificar patrones generales sobre las irregularidades en una elección: uso indebido de recursos del Estado, sesgo mediático, autonomía de las autoridades electorales, condiciones en las que se ejerce el voto, etc.</p> <p>Se caracteriza por presentar una visión más realista de las conductas que condicionan la calidad de una elección.</p>
<p>Análisis <b>forense</b> de las elecciones</p>	<p>Se centra en la detección del fraude y malas prácticas a través de técnicas estadísticas, buscando pistas potenciales arrojadas por datos cuantitativos.</p>

Fuente: Elaboración propia basada en: Freidenberg, Flavia (2017).

Actualmente se apuesta por un enfoque mixto; que pudiera integrar elementos de las diferentes propuestas y que supere sus limitaciones, sin embargo, no hay que olvidar que “no toda observación electoral es igual...ya que la institución puede tener diversas finalidades” (Thompson, 2008: 47). Esto puede ser, desde evaluar la totalidad de un proceso electoral en las misiones más grandes, hasta detectar problemas específicos en alguna de las etapas para implementar o sugerir acciones a las instancias correspondientes.

Mientras el despliegue de MOE en las etapas previas al evento electoral permite una mayor profundidad para indagar sobre las condiciones existentes de

competencia, la observación de las jornadas electorales sigue considerándose un momento muy importante, más no el primordial dentro del ciclo.

Además de esto, es entendible que una MOE sea incapaz de abarcar todo el ciclo electoral, así como integrar distintos enfoques ya sea por limitaciones en sus recursos o por la acotación a una de sus fases por buscar profundidad en aspectos particulares.

El despliegue de una MOE depende de una invitación expresa del país anfitrión con fundamento en el respeto al derecho interno y el principio de la no intervención. En el caso de la OEA, tal condición se encuentra contenida en el artículo 24° de la Carta Democrática Interamericana:

Las misiones de observación electoral se llevarán a cabo por solicitud del Estado Miembro interesado. Con tal finalidad, el gobierno de dicho Estado y el Secretario General celebrarán un convenio que determine el alcance y la cobertura de la misión de observación electoral de que se trate (OEA, 2003: 9).

La posibilidad de una invitación automática ha sido un relevante tema de debate en la comunidad internacional. Sin embargo; no existen las condiciones posibles para considerarse debido a que “la Carta Democrática consolidó a la invitación expresa como elemento básico sobre el cuál descansa el envío de observadores” (Muñoz-Pogossian y Álvarez, 2015: 71). Habría que replantearse la necesidad de una reforma a la Carta Democrática que permitiera el desarrollo de actividades de observación electoral sin estar condicionadas a la invitación del Estado que celebra elecciones.

Si bien la reforma a tal documento facultaría a la organización para desplegar misiones en los países miembro, esto podría resultar problemática para cuestiones de derecho interno y el principio de no intervención; aunque para autores esto no debería representar contradicción alguna y debiera ser tan sólo “un paso más para dar vitalidad a los deberes y obligaciones que tienen estos países que son miembros de la OEA” (Muñoz-Pogossian y Álvarez, 2015: 75).

Los informes y recomendaciones que emiten las MOE no tienen un carácter vinculante y la inexistencia de sanciones responde al carácter cooperativo de los

organismos que las despliegan. Sin embargo “...los observadores no sólo buscan observar, sino disuadir” (OEA, 2018: 20). Sólo la presencia de un grupo de observadores internacionales puede ser un factor relevante para evitar que ciertas conductas sean llevadas a cabo. Los gobiernos anfitriones también buscan que las MOE avalen la limpieza de los procesos y legitimen así el resultado de una elección.

A pesar de la enorme labor de las misiones y el importante papel que desempeñan en garantizar elecciones de calidad; estas deben ser instrumentos complementarios a las actividades de observación doméstica y al desarrollo de una ciudadanía activa que participe en la vida política nacional. Además, “es esencial reiterar que, aunque la información recopilada por la MOE es un insumo clave para la tarea de observación electoral, requiere de una interpretación cuidadosa” (OEA, 2018: 25).

El impacto de las MOE se puede medir tanto en sus logros políticos como técnicos, que indudablemente se complementan y nutren entre sí. Las misiones pueden aportar mucho en el desarrollo de nuevas y mejores capacidades técnicas en el país anfitrión, así como asistir en la logística y la capacitación de autoridades electorales y grupos de la sociedad civil que participan en los procesos de elecciones.

Es necesario señalar que existen dudas hoy en día de la verdadera utilidad del envío de misiones, su eficacia en términos políticos no siempre logra mitigar los cuestionamientos sobre las condiciones de inequidad y malas prácticas de los ciclos electorales. Cuestionamientos que van desde la misma capacidad de las misiones de hacer un diagnóstico y observación adecuados, hasta los sesgos en la selección de las regiones-districtos a observar que no dejan de impactar en los resultados de la observación; aunque es innegable que la observación internacional incrementó la legitimidad de origen, la participación de la sociedad civil y aceleró los procesos de democratización.

La necesidad de emitir recomendaciones en los informes finales de las MOE ha dado como resultado el establecimiento de criterios mucho más definidos que en las primeras etapas del desarrollo de la OE. Esta diversificación y ampliación de las categorías de las recomendaciones explica también que, en comparación con algunas misiones más antiguas, las MOE desplegadas en los años recientes arrojen

un mayor número de recomendaciones, lo que no necesariamente signifique un deterioro de los procesos electorales en la región.

Del mismo modo, la manera en la que son absorbidas las recomendaciones que emanan de los informes entregados por las MOE en los distintos contextos debe ser uno de los aspectos principales al querer medir la utilidad de las mismas: “las recomendaciones son el principal legado de una misión de observación electoral, dado que propician y promueven la mejora de futuros procesos electorales” (Meilán y Tuccinardi, 2015: 79).

Si bien los esfuerzos realizados, no sólo por la OEA, sino por las diferentes Instituciones que observan ciclos electorales no son poca cosa, “la evaluación del impacto de las recomendaciones aún está por ser realizada y desarrollada una metodología sistemática que permita su comparación en el tiempo y entre países” (Freidenberg, 2015: 25).

La repetición de las recomendaciones emitidas por las MOE puede ser un síntoma de que no se está teniendo el efecto deseado en la implementación de mejoras en los procesos democráticos; “el impacto de las recomendaciones es uno de los grandes desafíos de la observación” (Meilán y Tuccinardi, 2015: 89).

La no implementación de los cambios necesarios para mejorar la calidad de las elecciones puede llegar a desacreditar la labor de las misiones, reduciendo esta tarea de monitoreo y vigilancia a mero turismo electoral, en el que las misiones simplemente avalan y legitiman comicios sin profundizar en el contenido democrático con el que se llevan a cabo. Diversos autores coinciden en que es una tarea aún pendiente tanto por las agencias y organizaciones que despliegan misiones, como de las instituciones electorales nacionales.

## **2.2 ¿Por qué la Observación Electoral de la OEA?**

La Organización de Estados Americanos nace en 1948 y aunque surge como un instrumento complementario de la política exterior estadounidense en el contexto de la Guerra Fría, su papel ha ido evolucionando a través del tiempo para

consolidarse como instancia supranacional de defensa de objetivos comunes en el continente.

Contenida en su carta fundacional, la democracia es uno de los pilares de la OEA junto con los Derechos Humanos, la Seguridad y el Desarrollo, además, “la observación electoral...es reconocida como una de las principales áreas de trabajo de la OEA y como un instrumento clave para el fortalecimiento de la democracia en la región” (De Icaza, 2018: 230). Desde su fundación, el organismo es uno de los principales promotores de la paz y la cooperación hemisférica.

Sin embargo, dentro de la estructura de la organización no existía ninguna comisión que se encargara específicamente del tema de la democracia hasta 1990, cuando la Asamblea General solicita al Secretario General la creación de una unidad dentro del organismo para su promoción y defensa. La Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) tuvo como prioridad inicial brindar apoyo técnico a las instituciones electorales, pero enfocándose principalmente en monitorear elecciones. La UPD llevaría a cabo actividades de capacitación, asistencia y asesoramiento a los países miembros que lo solicitaran; se encargaría de coordinar el despliegue de misiones y formular reglas y procedimientos para la organización de las mismas.

Aunque el envío de misiones estaba reglamentado desde 1972 no sino hasta después de la creación del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral en 2006 que se estandarizan los procesos para observar elecciones a través de la elaboración del *Manual para las Misiones de Observación Electoral* y los *Criterios para la observación electoral: un manual para las Misiones de Observación de la OEA* (Muñoz-Pogossian y Álvarez, 2015).

Si bien la OE ha tenido un desarrollo considerable en Latinoamérica y han sido diversos organismos internacionales que ante la creciente demanda democrática envían misiones de observación, la relevancia del papel de la OEA y los informes realizados en las últimas décadas es particularmente importante para analizar tanto el panorama actual como las proyecciones a futuro de la OE como herramienta fundamental para la consolidación de la democracia.

No sólo por la cantidad de misiones MOE desplegadas desde 1962 y la sistematización y estandarización de sus actividades; si no también por los mecanismos que ha desarrollado tanto para la promoción de la democracia como para la protección a los Derechos Humanos; “la defensa de la democracia se convierte en el mandato central de esta institución y el pilar fundacional de las relaciones internacionales en el Hemisferio” (Almagro, 2017: 29).

La organización ha llevado a cabo diversos esfuerzos para fortalecer los sistemas democráticos interviniendo en más de una ocasión, basándose en una serie de mecanismos pactados desde la década de los noventa y que culminaron con la adopción de la Carta Democrática Interamericana (CDIA) en el 2001, que contiene una serie de medidas jurídico-diplomáticas (preventivas y restaurativas) acordadas por los Estados miembro.

La OEA observa hoy en día una variedad de procesos en el continente que pueden ir desde elecciones municipales y generales, hasta consultas populares y elecciones internas de los partidos políticos. El organismo despliega misiones en casi todos los países de América; Argentina, Canadá y Uruguay son algunas excepciones, así como Venezuela, que después de 2006 no acepta que se realicen actividades de observación por parte del organismo. Estados Unidos y Brasil recibieron su primer MOE recientemente (2016 y 2018 respectivamente), reforzando así el papel de la Observación Electoral Internacional como constructora de fuertes vínculos regionales.

Cuadro 15. Evolución de las MOE-OEA desde 1962

Período	MOE	Características
1962-1990	26	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Acompañamiento simbólico</li> <li>➤ Misiones integradas por muy pocos observadores</li> <li>➤ No había una recopilación sistemática de información</li> </ul>
1990-2005	102	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Creación de la Unidad para la Protección de la Democracia</li> <li>➤ Presencia masiva de observadores</li> <li>➤ Aprobación de la Carta Democrática Interamericana</li> </ul>

2006-2014	92	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Creación del Departamento para la Cooperación y la Observación Electoral (DECO) en 2006</li> <li>➤ Desarrollo de metodologías y estandarización de los procesos de observación</li> <li>➤ Se observa la integridad del ciclo electoral, no sólo el día de la elección</li> <li>➤ Se añaden metodologías especializadas para la observación del financiamiento político-electoral, así como la participación de las mujeres y los pueblos indígenas además del papel de los medios de comunicación en los procesos electorales.</li> </ul>
2014-2017	31	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Los informes de las MOEs pasan de ser un relato de sus actividades a un análisis sustantivo y técnico del proceso electoral (De Icaza, 2018: 240)</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia basada en los textos de Muñoz-Pogossian, Betilde y Álvarez Veloso, David (2015); y De Icaza, Gerardo (2018).

En la actualidad es la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia el órgano interno especializado en la promoción democrática y del despliegue de misiones en el continente a través del Departamento para la Cooperación y la Observación Electoral. Las misiones especiales son desplegadas por el Departamento de Sustentabilidad Democrática y Misiones Especiales, sin embargo, estas no tienen un carácter meramente electoral, sino que se especializan en otros temas como corrupción, procesos de paz, etc.

Algunos organismos observadores han señalado la necesidad de implementar misiones de seguimiento para garantizar la implementación de las recomendaciones, sin embargo, en el caso de la OEA estas solo pueden ser desplegadas a petición del país anfitrión y deben a su vez ser financiadas por el mismo.

### **2.2.1 Metodología de la OEA para la Observación Internacional de Elecciones**

A pesar de la existencia de múltiples índices y métodos para detectar la existencia no sólo de elecciones democráticas, sino de las condiciones necesarias para su existencia; son muchos los organismos y agencias dedicadas a la observación internacional de elecciones que establecen sus propios parámetros y criterios sin

que exista una coordinación entre ellos ni una referencia a los índices internacionales que miden la democracia.

Esquema 8. Atributos de las *Elecciones Democráticas*



Fuente: *Criterios para la Observación Electoral: Un manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA* (2008).

Al ofrecer una definición para elecciones democráticas en su Manual, el organismo busca establecer un referente que sirva de guía a las misiones para tener un punto de partida sobre lo que se quiere observar. La democracia y los elementos que la componen, así las condiciones que la hacen posible, es aún hoy en día, un importante tema de debate.

La inclusividad de las elecciones refiere a la universalidad del derecho al voto, que todos los ciudadanos estén capacitados para ejercerlo y que se den las condiciones necesarias para hacer efectivo tal derecho, incluye cuestiones como la integración de los padrones electorales y los obstáculos que pueden existir tanto en el registro del votante como el acceso a los centros de votación.

Las elecciones limpias o preferencia de los votantes refieren a que estas sean registradas de manera adecuada y el resultado sea respetado; aquí se incluyen la exactitud e imparcialidad en el conteo de votos, así como la presencia de amenazas o represalias por las preferencias del votante.

La competitividad de una elección tiene que ver con las garantías en la competencia por los cargos públicos: que todos los contendientes sean postulados en igualdad de condiciones, que los votantes tengan acceso a la información necesaria para emitir el voto y si se garantiza la seguridad física de los candidatos postulados a una elección.

Finalmente, para que una elección sea democrática se debe garantizar la periodicidad de los comicios y la irreversibilidad de los resultados de la votación.

Los dos primeros componentes conceptuales dirigen su enfoque hacia el votante, el tercero lo hace hacia los competidores y el último hacia el proceso como tal y los resultados que de él emanen (OEA, 2008).

Hay algunos elementos que el concepto elaborado por la OEA deja fuera y es necesario mencionar como la confianza de los actores y los resultados, la gobernabilidad democrática y la autonomía de las autoridades electorales; “aunque cada uno de estos aspectos es importante, aún carecemos de consensos sobre las prácticas adecuadas en relación a ellos desde el punto de vista de la democracia” (OEA, 2008: 9).

A partir del concepto de elecciones democráticas y de los elementos que lo componen se desarrollaron dos principales fuentes para recabar información sobre una elección: el Cuestionario del día de la elección, que se entrega a los observadores internacionales que integran la misión; y el Documento de indicadores sobre el proceso electoral, que incluye información integral sobre el proceso electoral basada en investigaciones y observaciones *in situ*.

Las Misiones de observación electoral se componen del Grupo Base, un Grupo de especialistas y el equipo de observadores internacionales. El tamaño de la misión y el tiempo de permanencia en el país anfitrión dependen de los objetivos fijados por la misma y los recursos con los que dispone: “es sumamente importante tomar en cuenta la duración de la misión y los recursos que estuvieron disponibles para su ejecución, y el efecto que ambos factores pudieron tener sobre la calidad y el alcance de la información recopilada por la MOE” (OEA, 2008: 25).

La distribución geográfica de los observadores se realiza bajo criterios técnicos determinados por especialistas en estadística a partir de datos como el mapa electoral, el padrón, la urbanización de los diferentes distritos, etc., para cubrir el máximo territorio posible. Cada observador visita en promedio nueve centros de votación en una jornada electoral, aunque le sea asignada una casilla específica a

la que tendrá que regresar en los tres momentos más importantes del día de la elección: apertura, medio día y cierre. Mediante una distribución que atienda a elementos de proporcionalidad estadístico se pretende evitar un sesgo por sub o sobre representación en ciertas zonas del país anfitrión.

Además de los manuales de observación, el organismo tiene una serie de metodologías específicas para diversos temas en materia de elecciones como su *Metodología para incorporar la Perspectiva de Género en las MOEs/OEA* y la *Metodología para Observar la Participación Electoral de Pueblos Indígenas y Afro descendientes en los Procesos Electorales*, por mencionar algunos.

Las misiones del organismo se apegan a los principios establecidos en la Carta Democrática Interamericana y la Declaración de Principios de Observación Electoral Internacional; así como en los marcos normativos de los países en donde se realiza la observación.

### 2.2.2 Criterios de la OEA para emitir Recomendaciones

El organismo ha establecido una serie de categorías para agrupar las recomendaciones que emite en sus informes finales. Tales criterios abarcan una amplia gama de deficiencias en el desarrollo de un proceso electoral que van desde cuestiones operativas que no impactan directamente al resultado de una elección; hasta obstáculos estructurales y normativos que requieren de una atención más profunda y muchas veces requieren no sólo de la intervención de la autoridad electoral, sino del involucramiento de diversas instituciones y sociedad civil.

Cuadro 16. Categorías de las recomendaciones de la OEA

Categoría	Ejemplos	Atributo
Financiamiento Político	Análisis del financiamiento ordinario, uso de programas sociales con fines electorales, tiempos en los procedimientos de fiscalización, esquema de sanciones adecuadas, etc.	Elecciones Competitivas
Sistemas Político y Legal	Adecuación del marco legal, Remoción y sustitución de candidaturas,	Elecciones Competitivas Cargos

	Facultades Administrativas y Jurisdiccionales, sistemas de impugnación, confianza en las autoridades electorales <sup>7</sup> .	públicos electivos
Género	Violencia política por razones de género Representación de la mujer en las candidaturas y dirigencias nacionales, así como el fortalecimiento del liderazgo de las mujeres a través de actividades de promoción y capacitación dentro del sistema de partidos.	Elecciones Competitivas
Medios de Comunicación	Estrategias de difusión, acceso a tiempos de radio y televisión, campañas electorales.	Elecciones Competitivas
Tecnología electoral	Sistemas de transmisión de datos, conteos rápidos, capacitación de los encargados de la transmisión y digitalización de datos, etc.	Elecciones limpias, elecciones competitivas
Grupos sub representados	Promoción de la participación de los pueblos indígenas, existencia de materiales electorales en lenguas originarias, etc.	Elecciones inclusivas
Organización Electoral	Adecuación de los centros de voto, el número de casillas instaladas y su pertinencia, diseño de las boletas, horarios de votación, etc.	Elecciones Inclusivas

Fuente: Elaboración propia con base en las recomendaciones emitidas por las MOE-OEA y los *Criterios para la Observación Electoral: Un Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA* (2008).

El cuadro 16 representa un primer intento por establecer categorías, detectadas tanto en los informes finales, como en el sitio de la OEA; sin embargo, no existe un criterio claramente definido que nos indique una división entre una y otra. Puede resultar común que la línea que divide a una categoría y a otra sea delgada, e incluso que se cruce una misma recomendación en 2 o más categorías (por ejemplo, la fiscalización puede caber dentro de la categoría de Financiamiento Político; pero a su vez puede ser una recomendación dirigida a implementar cambios en la

<sup>7</sup> A pesar de que el organismo establece en su Manual la exclusión de elementos como la confianza y la autonomía de la autoridad electoral para definir una elección democrática, tales componentes están presentes en algunas de sus recomendaciones (Ver recomendaciones Nicaragua 2017). Lo anterior puede ser una señal de que existe la necesidad de revisar los manuales y actualizarlos a las necesidades de las democracias latinoamericanas y sus principales retos hoy en día.

normativa vigente que estén relacionados con el Sistema Político y Legal relacionada con ella).

La transversalidad de las recomendaciones se traduce en la complejidad para establecer categorías muy claras y señalamientos que mantengan cierta uniformidad; por lo que una recomendación puede tener varias orientaciones distintas incluso dentro de un mismo informe final.

Para ilustrar lo anterior retomamos una recomendación emitida en la MOE-OEA de 2016 en Costa Rica; la cual se incluyó en la categoría de *Acceso a Medios de Comunicación*. La pertinencia de que se incluyera en dicha categoría es evidente; sin embargo, al leer el informe se constata que refiere a la revisión de la legislación y la invitación por parte del organismo para que se lleve a cabo una reforma que garantice un acceso equitativo a los partidos políticos a tal prerrogativa; por lo que esto puede bien incluirse en el apartado de *Reformas Legislativas* (o Sistema Político y Legal en informes de otras MOE-OEA); o incluso en *Financiamiento Político*, al ser parte del financiamiento indirecto público.

Cuadro 17. Ejemplo de categorías dentro de una recomendación

Recomendación OEA	Categorías relacionadas
Considerar una franja gratuita de radio y televisión para distribuirla a los partidos políticos durante las campañas electorales.	Comunicación Política
	Financiamiento Político
	Reformas Legislativas

Fuente: Elaboración propia con base en la información contenida en los informes finales de las MOE-OEA y el sitio oficial del organismo.

Finalmente, se pretendió enlistar las categorías y al mismo tiempo agrupar dentro de cada una de ellas, las recomendaciones (o subcategorías) que se pudieron detectar tras la revisión de los informes finales de nuestros casos de estudio. A diferencia del Cuadro 16, en el que se dieron algunos ejemplos de los elementos a los que refiere cada categoría; en el Cuadro 18 ya se retomaron específicamente gran parte de las recomendaciones observadas para ofrecer una propuesta de

categorías delimitadas. A estas subcategorías se pueden agregar recomendaciones particulares en otras MOE-OEA desplegadas en la región.

Cuadro 18. Recomendaciones agrupadas por categoría

<b>Categoría</b>	<b>Recomendación/Subcategoría</b>
<b>Organización y Tecnología Electoral</b>	Espacios de votación
	Integración de las mesas/juntas de casilla
	Padrón Electoral
	Horarios de instalación y cierre de casillas
	Sistemas de conteo y transmisión de datos
	Divulgación de Resultados
	Capacitación de los funcionarios en casilla
	Participación electoral/abstencionismo
	Voto en el extranjero
	Distritación
<b>Sistema Político y Legal</b>	Partidos políticos
	Candidaturas independientes
	Tiempos de impugnación
	Reformas Legislativas
	Litigiosidad en la contienda
	Régimen de sanciones
	Justicia Electoral
	Organismos Públicos Locales
<b>Financiamiento político</b>	Financiamiento público y privado
	Franjas gratuitas de radio y televisión <sup>8</sup>
	Fiscalización
	Uso de recursos públicos y programas sociales
<b>Medios de comunicación/Comunicación política</b>	Acceso a radio y televisión
	Contenido de campañas electorales
	Encuestas
	Acceso a la información
<b>Género</b>	Acciones afirmativas
	Principio de paridad y alternancia
	Cobertura en medios de comunicación
	Integración de órganos
	Capacitación
<b>Grupos Subrepresentados</b>	Inclusión de grupos indígenas y afrodescendientes
	Personas con Discapacidad
	Comunidad LGBTI
<b>Violencia política</b>	Violencia política por razones de género
	Violencia política relacionada con discriminación

<sup>8</sup> Si bien en algunos países como México, el acceso a radio y televisión es una prerrogativa otorgada por el Estado; otros países como Costa Rica tienen un modelo predominantemente privado para acceder a espacios en medios de comunicación, lo que representa un importante gasto en las campañas electorales.

Fuente: Elaboración propia con base en la información contenida en los informes finales de las MOE-OEA y el sitio oficial del organismo.

### **2.3 ¿Cómo medir el impacto de las recomendaciones?**

Determinar en qué medida las recomendaciones tienen una influencia directa y positiva al entorno democrático del país anfitrión es una tarea bastante compleja; esta ha sido una de las principales interrogantes de aquellos que analizan la labor de las MOE; “aun cuando confirmamos que se habían implementado las recomendaciones, no podemos atribuir un impacto directo a las recomendaciones de la OEA. Podrían incidir otros elementos al mismo tiempo” (Martínez et al, 13).

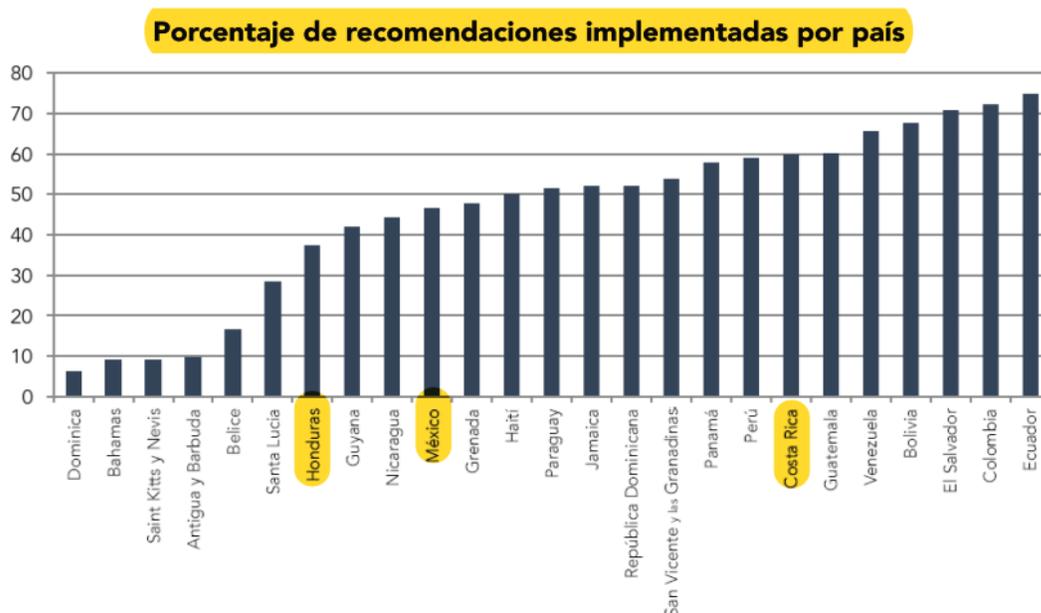
Al tratarse de un organismo regional que no tiene carácter vinculante, las recomendaciones contenidas en los informes finales pueden o no ser acogidas por actores nacionales responsables de llevar a cabo las mejoras señaladas por las misiones (partidos políticos, legisladores, autoridades electorales, etc.).

No existen mecanismos internos de monitoreo sobre el efecto o impacto de las recomendaciones emitidas, los análisis existentes fueron realizados por instituciones académicas interesadas en el tema y son estudios independientes. Uno de los más relevantes es el desarrollado por *The Electoral Integrity Project*, en el que se examinan los informes para identificar más de mil recomendaciones emitidas entre 1999 y 2015 para posteriormente rastrear la existencia de reformas electorales posteriores que hayan podido ser influenciadas por el contenido de lo recomendado por una misión.

Se codificó a las recomendaciones de acuerdo a siete criterios: *Etapas* del ciclo electoral, *alcance* (referente a principios normativos o aspectos técnicos), *especificidad* (claridad en la recomendación sobre cómo debe ser implementada), *plazos* (pre-electoral, día de la elección, post-electoral o generales), *actores* (responsables de la implementación), *mecanismos* (cambios formales o asignación de recursos) y finalmente *cambios generales*. Los resultados del estudio destacan lo siguiente:

- Aproximadamente el 50% de las recomendaciones han sido implementadas de manera total o parcial, y que aquellas que requieren la disposición de recursos financieros se implementan más fácilmente que aquellas que requieren cambios legales y que se necesitan en promedio cuatro años para que una recomendación sea implementada.
- Las recomendaciones más técnicas se implementan más que aquellas orientadas a principios, aunque la diferencia no es muy amplia (52% y 48%).
- Los países que tienen una fuerte dependencia a la asistencia externa cuentan con tasas más altas de implementación.

Esquema 9. Porcentaje de implementación de las recomendaciones por país



Fuente: Martínez i Coma, Ferran; Nai, Alessandro; Norris, Pipa. *The electoral Integrity Project*. “Cómo las organizaciones regionales fortalecen la integridad electoral”

Si analizamos con detenimiento el Esquema 9, es posible que encontremos una extraña relación entre los países que tienen un alto nivel de implementación de recomendaciones, y la calificación que les asignó el índice elaborado por *The Economist Intelligence Unit* en 2017, presentado en el apartado anterior de la investigación (Cuadro 11). Ecuador, por ejemplo, se encuentra en la categoría de

*Régimen híbrido*, con una calificación de 5.81 en una escala del 1 al 10, y contó con la presencia de 13 MOE-OEA hasta 2017.

Esto puede arrojar más evidencia de que no existe relación directa entre el envío de MOE, incluso si las recomendaciones emitidas por el organismo son implementadas de manera efectiva, y la calidad de la democracia. Lo anterior exige un análisis del alcance que tienen las labores de observación, y la serie de factores que tienen impactan en el sistema democrático que están escapando a la mirada de los observadores internacionales.

## **Capítulo 3. Estudios de caso: Costa Rica, Honduras y México.**

## **Introducción**

El objetivo del presente capítulo es analizar las recomendaciones emitidas por las MOE-OEA en los últimos años en tres casos de estudio para detectar cuáles son los principales obstáculos para el pleno desarrollo de su sistema electoral.

Para tal fin, se han seleccionado los casos de Costa Rica, Honduras y México; el primero es hoy en día, una de las democracias más consolidadas del continente, que además tiene una larga tradición como anfitrión de MOE-OEA; Honduras, por su parte, ha tenido varios reveses institucionales desde su retorno a la democracia a principios de los ochenta. Las elecciones presidenciales de 2017 evidenciaron que persisten grandes obstáculos para consolidar su sistema democrático y estabilidad institucional; sin embargo, es también un país con una importante presencia de observadores internacionales; finalmente, México, que, si bien no cuenta con una larga tradición de observación internacional, hoy en día tiene uno de los sistemas electorales más desarrollados de la región Latinoamericana, y es un caso que vale la pena revisar.

Al inicio de cada uno de ellos se llevará a cabo una revisión histórica de sus condiciones políticas y electorales para entender el contexto en que se encuentran actualmente. Finalmente se retomarán los informes finales de las MOE-OEA disponibles en el sitio oficial del organismo para desarrollar un análisis que dé cuenta de las tareas pendientes, así como las fortalezas que presenta cada uno.

### **3.2 Honduras**

Desde principios del siglo XX, el sistema hondureño se ha caracterizado por un cerrado bipartidismo que se alternó únicamente con la dictadura de Tiburcio Carias Andino entre 1933 y 1949 y con los sectores militares que tomaron el poder en múltiples golpes de Estado a lo largo de este periodo.

La influencia de las grandes compañías bananeras norteamericanas que se habían instalado en el país determinó gran parte de la política en Honduras y generó un control económico y aduanero, con la constante intervención de Estados Unidos.

En 1933, apoyado por la United Fruit Company, Tiburcio Carias Andino es elegido como presidente por el Partido Nacional en el marco de la depresión económica mundial. Durante su mandato, que se extendió hasta 1949, Carias mostró un interés en hacer frente a la crisis económica a través de una estricta adhesión al pago de la deuda externa además de proteger los intereses de las compañías bananeras con medidas como la prohibición de la huelga. En este periodo se fortalecieron tanto el Partido Nacional, como las Fuerzas Armadas. Carias declaró ilegal al Partido Comunista de Honduras y llevó a cabo una política de censura dirigida a líderes políticos y periodistas principalmente.

Se mantuvo en el poder gracias al apoyo de Estados Unidos, las compañías bananeras y las élites locales; además de que realizó sucesivas reformas constitucionales que le permitieron perpetuarse en el poder. El Congreso estaba controlado por el Partido Nacional y la oposición que no estaba en el exilio había sido encarcelada; la dictadura había destruido todos los esfuerzos de la sociedad para organizarse y todos los intentos para derrocarlo fueron sofocados mediante la represión.

En octubre de 1948 Carias convocó a elecciones anunciando que no participaría en la contienda; esto se debió a supuestas presiones del gobierno estadounidense que pretendía proteger a las compañías instaladas en Honduras ante las posibilidades de que se desatara un proceso revolucionario en el país; además de las múltiples demandas de la sociedad en relación a la liberalización de los presos políticos de la dictadura.

En 1949 Juan Manuel Gálvez, que fungió como Ministro de Guerra en el gobierno de Carias, asumió la presidencia del país. Gálvez impulsó la modernización del país, creó el Banco Central de Honduras y organizó el sistema educativo.

En 1956, el presidente Julio Lozano Díaz fue derrocado para establecerse un Triunvirato militar, que inició la participación de las fuerzas armadas en los asuntos políticos del país y mantendría una considerable influencia hasta finales de siglo.

El último gobierno militar en el siglo XX lo encabezó Policarpo Paz García, quien tras derrocar a Juan Alberto Melgar (Partido Nacional), inició la transición hacia la democracia. En 1980 la Asamblea Nacional Constituyente promulgó la Constitución que rige al país hasta ahora: se estableció la periodicidad de las elecciones, los mandatos presidenciales por cuatro años y prohibió la reelección. El primer gobierno civil fue presidido por Roberto Suazo Córdova, del Partido Liberal para el periodo 1982-1986.

### **3.1.1 La instauración de la democracia (1982-2009)**

Tras una serie de eventos que parecían distanciar a los militares del poder político, el panorama de la región dio un giro que favorecería la posición de las Fuerzas Armadas. El triunfo de la Revolución Sandinista en Nicaragua que contrastaba fuertemente con el discurso de la democracia impulsado por Estados Unidos promovió el paso a gobiernos civiles desde el seno del sector castrista, que cedía formalmente –no de fondo- el poder político. “Honduras fue el primer país de Centroamérica donde los militares entregaron el gobierno a los civiles, pero no el poder” (Sosa, 2015: 10).

Al convertirse en escenario clave del conflicto en Centroamérica y tener a la Contra nicaragüense instalada en su territorio, Honduras “fue el punto geográfico de apoyo fundamental de la política exterior estadounidense en la región” (Cal, 2009: 7), por lo que el país vio fuertemente limitada su soberanía en los años ochenta. La violencia no alcanzó los niveles experimentados en El Salvador, Guatemala o Nicaragua, pero sí llevó a cabo actividades terroristas a través de la Doctrina de Seguridad Nacional implementada por Estados Unidos para contener a la insurgencia.

A finales de los ochenta los procesos de paz y desmilitarización de la región permitieron que los militares perdieran protagonismo en la vida política. Entre 1990 y 2002 se eliminó la Dirección Nacional de Investigación (DNI), responsable de graves violaciones a los derechos humanos, se creó el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, el servicio militar obligatorio fue abolido, se separó a la policía de las Fuerzas Armadas (hasta entonces la seguridad ciudadana estuvo bajo

responsabilidad del ejército), se eliminó la autonomía de las Fuerzas Armadas y el cargo de Comandante en Jefe, y se nombró por primera vez a un civil como ministro de Defensa.

Las Fuerzas Armadas en Honduras han llevado a cabo un proceso de institucionalización redefiniendo su propio papel en la vida política del país que se ve empañado por la memoria de las víctimas que dejaron tras de sí en los años ochenta.

En 2002 Ricardo Maduro, del Partido Nacional llegó a la presidencia ante un hecho inédito: por primera vez el partido vencedor se quedaba sin la mayoría simple en el Congreso. El Partido Innovación y Unidad (PINU), el Partido Demócrata Cristiano (DC) y el Partido Unificación Democrática (UD) obtuvieron 12 diputados de los 128; mientras que el PN se quedó con 61 y el PL con 55.

Su campaña se centró en combatir la inseguridad- “cero tolerancia”, que durante su mandato se tradujo en la presencia de policías y militares en las calles para combatir con la delincuencia. Aunque se redujo el crimen menor, el crimen organizado y la impunidad no fueron superados por su gobierno. La tasa de homicidios en Honduras es una de las más altas de la región y presentó una tendencia ascendente desde los primeros años del siglo XXI. El fracaso en el combate a la delincuencia y al crimen organizado ha originado un fortalecimiento a los aparatos judiciales y una vuelta a la militarización como respuesta a la crisis; “nuevamente sectores políticos y económicos han vuelto sus ojos a los militares para que retomen un papel que no es el suyo: la seguridad ciudadana” (Mejía, 2002: 23). Los confusos límites entre las políticas de defensa y las de seguridad pública han derivado en una falta de definición en el rol que juegan las Fuerzas Armadas.

Ante todas estas dificultades, la democracia electoral ha llevado a cabo un proceso de consolidación desde el primer gobierno civil. La ley electoral hoy permite la inscripción de nuevos partidos políticos y candidaturas independientes; además de los logros realizados para depurar los padrones.

### **3.1.2 El bipartidismo y las reformas electorales**

A pesar de la paulatina entrada en la escena política de nuevos actores, el Partido Liberal y el Partido Nacional han monopolizado los espacios públicos; incluso después del retorno a la democracia “de los nueve gobiernos entre 1982-2014, cinco fueron liberales y cuatro nacionalistas” (Romero, 2016: 286), que históricamente se repartieron más del 90 por ciento del electorado.

Desde finales de los setenta se han desarrollado importantes cambios en materia electoral que propiciaron la ampliación de la participación de otros grupos políticos y que supondrían mejoras en la democracia interna de los partidos políticos.

La Ley Electoral y de Organizaciones Políticas, redactada en 1977, surgió para regular el proceso electoral de 1980 para la elección de diputados a la Asamblea Nacional Constituyente. En 1981, una reforma derogó el documento de 1977 y estableció los requisitos para la inscripción de los partidos políticos y las candidaturas independientes.

En 1982 se creó el Registro Nacional de Personas (RNP) encargado de llevar a cabo el censo electoral. En 1987 fueron celebradas las primeras elecciones primarias en la historia del país y en 1989 se fijó el número de diputados en 128 (que en 1985 habían pasado de 82 a 134).

En los *Acuerdos de 2001* se propuso separar al RNP del Tribunal Nacional Electoral (TNE), además de que se incorporaron las figuras de referéndum y plebiscito en la ley electoral. Se estableció además la regulación sobre el financiamiento político y los periodos las campañas electorales.

En 2004 se aprobó una reforma constitucional, así como una nueva Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (LEOP) que transformó al TNE en el Tribunal Supremo Electoral de Honduras, modificando el proceso para la designación de magistrados (anteriormente se designaba uno por partido político y uno más como representante de la Suprema Corte de Justicia). La reforma buscaba reducir la partidización al establecer su integración por tres magistrados propietarios y un suplente sin vínculos partidistas (electos por el Congreso Nacional); además de

ampliar las competencias y atribuciones del organismo electoral. Además de esto, la reforma le otorgó plena autonomía al RNP.

En 2012 fue aprobada por el Congreso Nacional una reforma que entre sus puntos más importantes promovió la participación de la mujer en la vida política de Honduras. El artículo 105 fue reformado para incrementar el porcentaje mínimo a 40% de mujeres en las candidaturas de los partidos políticos y en la integración de sus órganos de dirección. Se estableció que esta cifra ascendería a 50% para las elecciones primarias y generales de 2016.

A pesar de que el voto es mandatario<sup>9</sup>, “la participación hondureña en elecciones presidenciales del siglo XXI es la más baja de América Central, con 57.4%” (Romero, 2016: 296); la confianza en las instituciones y satisfacción con la democracia se encuentra por debajo de la media latinoamericana, lo que puede tener una relación directa con el abstencionismo y los bajos índices de participación, que son impactados a su vez por la ineficiente depuración del censo y el efecto de la migración.

### **3.1.3 El Golpe de Estado de 2009 y el nuevo escenario político**

En las elecciones de 2005, el Partido Liberal recuperó la presidencia con Manuel Zelaya como candidato; derrotando a Porfirio Lobo, del Partido Nacional. Su mandato se caracterizó por una mayor sensibilidad a las cuestiones sociales; sin embargo, su acercamiento a la izquierda latinoamericana (Daniel Ortega en Nicaragua y Hugo Chávez en Venezuela), así como sus intenciones de integrarse al ALBA (Alianza Bolivariana para las Américas) mandaron señales de alerta a los grupos conservadores y a las élites tradicionales hondureñas.

En 2009 Zelaya había convocado a un referéndum no vinculante sobre la posibilidad de establecer una Asamblea constituyente que permitiera reformar la Constitución. La consulta fue tomada por algunos grupos del Congreso Nacional, el poder judicial y el ejército como una medida para cambiar el marco legal y posibilitar su reelección.

---

<sup>9</sup> Artículo 44° de la Constitución Política de la República de Honduras.

Días antes del golpe, Zelaya había anunciado la destitución del jefe de las Fuerzas Armadas, el Gral. Romeo Vázquez, por oponerse a la consulta.

El 28 de junio de 2009 el presidente fue detenido por un comando del ejército y es expulsado del país de manera ilegal a Costa Rica. El mandatario hondureño consideró su arresto como complot de una élite y una traición de las Fuerzas armadas<sup>10</sup>.

Ricardo Micheletti, entonces presidente del Congreso Nacional de Honduras, fue nombrado presidente de facto hasta la celebración de elecciones, en donde resultó electo Porfirio Lobo, del Partido Nacional, para el período 2010-2014. La primera labor del gobierno de Lobo fue llevar el proceso de reinserción del país a los organismos internacionales como la OEA, del que había sido expulsado tras la deposición de Zelaya en el 2009. En 2011 se firmó el Acuerdo para la Reconciliación Nacional y la Consolidación del Sistema Democrático en la República de Honduras, que posibilitó al ex presidente José Manuel Zelaya Rosales su regreso al país, al anular los procesos judiciales que había en su contra.

La crisis de 2009 sin embargo, había dibujado un nuevo panorama en el sistema de partidos hondureño, que tenía más de un siglo controlado por los partidos Liberal y Nacional. A pesar de que ya en las elecciones de 1981 hubo presencia de otras fuerzas políticas, esta fue marginal y no fue sino hasta 2013 que un partido no tradicional contó con un liderazgo real; “los hechos de 2009 ocasionaron una polarización política y social que se trasladó con rapidez al mapa partidista” (Rodríguez, 2015: 219).

En mayo de 2011 Zelaya regresó a Honduras y fundó el Partido Libertad y Refundación (Libre). Además, en la etapa post-golpe surgieron otras tres nuevas fuerzas políticas: el Partido Anticorrupción (PAC), Alianza Patriótica Hondureña (Alianza) y el Frente Amplio Político Electoral (FAPER). Las elecciones primarias de 2012 contaron por primera vez con tres partidos: PN, PL y Libre.

---

<sup>10</sup> Redacción BBC, 2009 s/p:

[https://www.bbc.com/mundo/america\\_latina/2009/06/090628\\_1430\\_honduras\\_arresto\\_med.shtml](https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2009/06/090628_1430_honduras_arresto_med.shtml)

Las elecciones del 24 de noviembre de 2013 -unas de las más votadas en la historia- rompieron con la tendencia a la baja en la participación hondureña. La reactivación de la participación electoral fue el resultado de un nuevo escenario político tras la crisis de 2009.

Juan Orlando Hernández, del Partido Nacional, llegó al poder con una fragmentación del Congreso nunca antes vista en Honduras. A pesar de la reconfiguración del sistema de partidos y el surgimiento de nuevos grupos políticos, el bipartidismo persiste en algunas regiones del país debido a sus fuertes estructuras y redes clientelares que se acentúa en las zonas rurales;

... han sido el PLH y el PNH, como partidos gobernantes presentes en todo el territorio nacional, los que han conservado el monopolio de la representación a través de la gestión de distintos tipos de recursos estatales (Otero, 2013: 261).

A partir de 2015, la Sala Constitucional de la Suprema Corte hizo posible la reelección presidencial indefinida en Honduras<sup>11</sup>, respondiendo así a un recurso solicitado en su mayoría por diputados del Partido Nacional.

En las elecciones generales de 2017 Juan Orlando Hernández fue elegido nuevamente presidente de la república ante Salvador Nasralla, del PAC, en uno de los procesos electorales más complicados de su historia reciente. La Organización de Estados Americanos tuvo que postergar el repliegue de la MOE debido a las dificultades para determinar la integridad de los comicios, en la que fue severamente cuestionada la imparcialidad de las autoridades electorales por su cercanía con el oficialismo.

### **3.1.4 Recomendaciones emitidas por la OEA en Honduras**

El país centroamericano tiene una amplia tradición como anfitrión de misiones de observación electoral. La OEA envió su primera misión al país en 1963 y desde entonces ha tenido una presencia cada vez más frecuente (más de diez misiones desplegadas entre 1963 y 2017). Sin embargo, Honduras continúa presentando importantes obstáculos para lograr mejorar sus condiciones democráticas y a pesar

---

<sup>11</sup> El artículo 239° de la Constitución Política de la República de Honduras establece la prohibición a la reelección presidencial.

de haber un claro avance en la parte técnica y organizativa de los procesos, aún existen factores que impiden que su democracia se consolide;

...la rutina de las elecciones periódicas no disipa la recurrente desconfianza en la transparencia de los comicios ni de cuestionamiento a los resultados, pese a los informes positivos de las Misiones de observación electoral de la UE, la OEA y el consorcio `Hagamos Democracia` (Romero, 2016: 321).

La despolitización y profesionalización de las autoridades electorales (el TSE y el RNP, así como las MER- Mesas Electorales Receptoras), así como la necesidad de otorgarles plena autonomía, ha sido una de las preocupaciones principales tanto de ciudadanos como de actores políticos en Honduras. La reforma electoral presentada al Congreso en 2002 retoma algunas de las observaciones emitidas por la MOE-OEA 2001 y se han ido implementando en años posteriores, como la duración de las campañas, la independencia del RNP en 2004 y la adopción de medidas en relación al financiamiento público de los partidos y candidatos. Se destaca a su vez el liderazgo de Honduras en la celebración de procesos primarios en los que intervienen Organismos Internacionales de Observación.

Para el presente análisis no se retomaron los informes previos a 2001 debido a que tales documentos no se encuentran disponibles en el sitio oficial de la OEA. No creemos que esto sea una omisión mayor debido a que durante las primeras décadas del despliegue de misiones, estas no contaban con metodología estandarizada para la observación ni para la emisión de recomendaciones. Algunas de las principales recomendaciones emitidas entre 2005 y 2017 se presentan a continuación.

Cuadro 19. Recomendaciones de las MOE-OEA en Honduras

MOE-OEA	CATEGORÍAS
<p align="center"><b>2005 PRIMARIAS</b></p>	<p>No hay Categorías (Se hace alusión a la democracia interna de los partidos políticos, el financiamiento y el acceso a medios de comunicación; del mismo modo se recomienda fortalecer el sistema legal por posibles vacíos en la reglamentación de los procesos y atribuciones del TSE. Finalmente se recomienda mejorar las capacidades del Tribunal, así como los esquemas de capacitación de su personal y de los integrantes de las MER)</p>

<b>2005 GENERALES</b>	Se mencionan brevemente los aspectos principales observados en la elección: distanciar a los magistrados de sus lealtades partidistas; la coordinación para la transmisión de resultados preliminares y la despolitización de dicho aspecto que es meramente técnico en una elección; finalmente mejorar la comunicación entre los distintos sectores entre instituciones, actores políticos y sociedad civil en aras de fortalecer la discusión de los principales temas y la eventual propuesta de reformas en materia electoral)	
<b>2008 PRIMARIAS</b>	Financiamiento Tareas TSE, Capacitación y Reglamentación	
	Mecánicas de Escrutinio	
	Credenciales de Representantes de Partidos y Movimientos Políticos	
	Transmisión de Resultados electorales Preliminares (TREP)	
<b>2012 PRIMARIAS</b>	Organización de la Elección	
	Registro	
	Censo Electoral	
	Género	
	Financiamiento de Campañas	
	TREP	
<b>2013</b>	Organización Electoral	
	Censo Electoral	
	Transmisión de Resultados	
	Financiamiento	
	Género	
<b>2017</b>	Organización y tecnología Electoral	Acreditación de miembros de MER
		Capacitación
		Censo Electoral
		Custodios Electorales
		Tecnología Electoral
	Financiamiento Político-electoral	
	Participación política de las mujeres	
	Voto en el extranjero	

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes finales de las MOE-OEA en Costa Rica disponibles en [www.oas.org](http://www.oas.org)

### ***Financiamiento político***

El financiamiento político es una de las categorías más importantes a las que hace referencia el organismo tras el repliegue de sus misiones en los países de la región. El acceso a recursos públicos de manera oportuna y equitativa, así como el establecimiento de topes al financiamiento privado, son tan solo dos ejemplos de

las problemáticas más recurrentes y que impactan de manera considerable las contiendas electorales.

La MOE-OEA 2012 señaló la necesidad de instituir el financiamiento público para las campañas en elecciones primarias y redactar una normativa explícita sobre las prohibiciones de las donaciones privadas ya no hay límites claros para el mismo; así como el establecimiento de mecanismos de control y sanción que mejoren la rendición de cuentas de los partidos políticos. En el 2013, la misión indicó que era necesario facultar al TSE para reglamentar la verificación y auditoría de estados financieros periódicos por parte de los partidos políticos; en 2012 y 2013 la OEA ya había sugerido que era el la autoridad electoral en la que debería asumir la responsabilidad de fiscalizar los estados financieros de los partidos en elecciones primarias; así como la necesidad de crear instancias de justicia electoral para el procesamiento, investigación y la aplicación de sanciones en relación al gasto y en el tratamiento de otros delitos electorales.

### ***Organización Electoral***

La MOE-OEA de 2005 pudo constatar que no eran claras las atribuciones y competencias del recién creado TSE, debido a su reciente creación: este requiere consolidar su capacidad para organizar elecciones a través de la capacitación permanente de su personal y el desarrollo de sistemas informáticos que respondan a las necesidades de la institución.

Las misiones de 2005, 2008, 2012, 2013 y 2017 señalaron que es pertinente no sólo dotarlos de mayores recursos financieros, sino lograr una despolitización real en la integración tanto de autoridades electorales como de los integrantes de las MER; se sugiere que para estas últimas se realice una selección de manera aleatoria de ciudadanos no afiliados a los diferentes grupos políticos que sean capacitados directamente el TSE y no por los partidos para garantizar su autonomía y credibilidad.

Se debe mejorar la instrucción de los integrantes de las MER; así como de la ciudadanía en general, no solamente en periodos electorales, mediante campañas

permanentes de educación cívica, además de reglamentar adecuadamente la observación doméstica para promover la participación de la sociedad civil fue un señalamiento de la MOE-OEA en las elecciones primarias de 2005.

Durante la jornada electoral, el TSE hace entrega de credenciales a los representantes de los partidos políticos y candidatos, sin embargo estas son emitidas en blanco (sin los datos del acreditado); las misiones de 2008, 2012, 2013 y 2017 han recomendado insistir para que las listas de representantes sean entregadas en tiempo y forma al TSE por los partidos y candidatos y este expida las credenciales con nombre y apellido para evitar que se trafique ellas el día de la votación, debido a que los partidos que no logran nombrar representantes en todas las MER no están obligados a devolver las acreditaciones al TSE;

La entrega de credenciales sin el nombre de la persona que ocupa el puesto genera incertidumbre y despierta desconfianza sobre el uso que se puede dar a estas identificaciones. (OEA, 2017: 25)

La depuración y actualización del censo se ha recomendado en las misiones de 2012, 2013 y 2017 debido a las inconsistencias que se presentan sobre todo a causa de la migración y la baja de las defunciones. En lo relativo al voto de los hondureños en el exterior, en 2017 se recomendó mantener un programa permanente de expedición de cédulas de identidad, ya que generalmente esto sólo es posible unos cuantos días al año; además de que la misión recomendó ampliar la cobertura del programa.

Los problemas con la cobertura de los programas de conteo y transmisión de datos han hecho que las MOE-OEA planteen la necesidad de encontrar otros mecanismos que funcionen adecuadamente. Las misiones han recomendado evaluar otras modalidades de transmisión de datos que cuenten con una mayor cobertura por problemas relativos a la conectividad de los sistemas de transmisión (2005, 2008, 2012, 2013).

En 2013 se sugirió realizar pruebas con antelación para detectar sus puntos débiles y así corregirlos de manera oportuna. Del mismo modo plantea la estandarización de los procesos de Escrutinio Definitivo, especificando los pasos a seguir y las

responsabilidades del personal encargado del procedimiento (que debe a su vez ser capacitado de manera adecuada para transmitir y digitalizar los resultados); además de estandarizar también los protocolos para la entrega y presentación de resultados finales por parte del TSE a la ciudadanía.

### **Género**

En Honduras, como en prácticamente todos los casos latinoamericanos; la participación política de las mujeres enfrenta aún grandes obstáculos. Tanto en el registro e inscripción de candidatas, como el acceso al financiamiento y programas de capacitación para el fortalecimiento y liderazgo dentro de las estructuras partidistas deja mucho que desear. La MOE-OEA de 2017 señaló que el marco normativo no les garantiza el ejercicio pleno de sus derechos políticos en condiciones de igualdad (OEA, 2017).

La MOE-OEA 2012 invitó a que se consideren medidas para garantizar que las mujeres sean ubicadas en listas donde tengan posibilidades reales de ser elegidas. Las misiones de 2012, 2013 y 2017 insisten en el punto anterior y en la pertinencia de un régimen de sanciones por incumplimientos en las cuotas, además de regular el acceso a medios de comunicación para asegurar el acceso equitativo de las candidatas.

De los tres casos revisados en la investigación, Honduras es el que tiene la representación más baja de mujeres en el Poder Legislativo; y según datos de Unión interparlamentaria, en 2019, éste presenta cifras por debajo de países como Somalia, Venezuela y Kenia<sup>12</sup>.

### **Comunicación política**

En lo relativo a la Comunicación política, casi todos los señalamientos realizados por las MOE-OEA desplegadas en Honduras se han enfocado en la mejora de los contenidos en campañas electorales y la divulgación de información que no abona al debate político. Sin embargo, el organismo también ha recomendado fortalecer el

---

<sup>12</sup> Disponible en: <https://www.ipu.org/>

sistema de acceso a los medios de comunicación para hacerlo más equitativo a todos los actores en las contiendas.

Finalmente invita a hacer una reflexión sobre el uso de la imagen de los candidatos que además sean servidores públicos debido a que no es necesario que se separen del cargo para llevar a cabo tanto la postulación como la campaña. No existe regulación alguna en la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas referente a aquellos candidatos que ocupan cargos en la administración pública durante el periodo de campaña ni prohíbe la propaganda estatal con fines proselitistas durante las campañas de la elección primaria; lo que podría estar colocando a los funcionarios en una posición de ventaja ante los demás competidores, lo cual se agrava ante la reciente posibilidad de reelección: “en ocasiones se hizo difícil disociar la figura del candidato de la de presidente y la de partido por la de gobierno” (OEA, 2017: 11).

Cuadro 20. Reincidencia de las recomendaciones de las MOE-OEA en Honduras

Recomendación	MVE					
	2005p	2005	2008	2012p	2013	2017
<b>Organización Electoral</b>						
Integración de las MER				X	X	X
Acreditación de los miembros de las MER			X	X	X	X
Capacitación de los miembros de las MER	X		X	X	X	X
Actualización del censo electoral				X	X	X
Fortalecimiento del RNP				X		
Mecánicas de escrutinio			X			
Transmisión de resultados/TREP		X	X	X	X	
Custodios electorales				X		X
Tecnología electoral					X	X
Voto en el extranjero						X
Mejorar los recursos del TSE			X			
Impulsar la observación electoral	X					
<b>Financiamiento Político</b>						
Uso de recursos públicos en campaña						X
Regulación del gasto	X					
Adecuación del marco normativo					X	
Garantizar el acceso oportuno al recurso					X	
Instituir el financiamiento público en elecciones primarias				X		

Establecer mecanismos de control y sanción				X		
Garantizar el acceso a la información pública				X		
<b>Sistema Político y Legal</b>						
Consolidación del TSE	X				X	
Politización de la autoridad electoral		X			X	X
Mejorar la regulación sobre donaciones				X		
Inscripción de candidaturas					X	
Institucionalización del tratamiento a delitos electorales					X	
Crear instancias adecuadas para el procesamiento y aplicación de las violaciones a la normatividad					X	
<b>Género</b>				X	X	X
<b>Comunicación política</b>						
Acceso a medios en igualdad de condiciones	X					
Establecer prohibiciones de propaganda de candidatos que son funcionarios públicos en elecciones primarias				X		
Mejorar los canales de comunicación intersectorial		X				
Privilegiar la información veraz	X					
Mejorar el contenido de las campañas	X					

Fuente: Elaboración propia con base en la información contenida en los informes finales de las MVE-OEA de México.

El Cuadro 20 indica las recomendaciones que el organismo emite misión tras misión; en él, no solo es posible identificar aquellas que son desatendidas; sino el incremento de recomendaciones entre las primeras misiones y la última. Esto no necesariamente implica que los problemas en el desarrollo de elecciones en Honduras sean más que hace una década; sino deriva del mayor grado de especificidad que han adquirido las recomendaciones que emite la OEA.

### 3.2 México

El régimen político mexicano –desde la fundación del PRI en 1929- se caracterizó por el acceso controlado a la representación política a los partidos de oposición y la nula competitividad en los procesos electorales nacionales, estatales y municipales, a pesar de que las elecciones se celebraron en el país de manera periódica.

En el análisis del desarrollo democrático nacional podemos detectar tres momentos históricos de suma importancia: el primero es el periodo comprendido entre 1929 y la modificación de la Constitución en 1963 para dar cabida a la oposición política a través de la figura de los diputados de partido. El segundo momento se dio a partir de la reforma político-electoral de 1977; en la que se crearon los diputados plurinominales con el propósito de garantizar el acceso irrestricto de los partidos opositores en la representación parlamentaria; finalmente, el tercer momento se da con la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990, que dio pie a la paulatina salida del gobierno en la organización de los procesos electorales, así como a la generación de reglas mucho más equitativas para las contiendas electorales en todos los ámbitos de la competencia política.

La primera legislación de corte nacional que reguló la vida de los partidos políticos y estableció los elementos para la organización de elecciones fue la Ley Electoral Federal de 1946<sup>13</sup>, que puso en manos del propio gobierno la organización de todo el proceso electoral e incluso le otorgaría atribuciones que iban desde el registro de partidos políticos hasta la declaración de validez de una elección.

La Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE)—creada entonces para llevar a cabo lo relacionado a la celebración de procesos electorales - era presidida por el Secretario de Gobernación, y estaba integrada a su vez por miembros del legislativo y comisionados del gabinete presidencial, así como por representantes de los partidos políticos mayoritarios<sup>14</sup>.

La Cámara de Diputados, a través del denominado Colegio Electoral, conformado por los legisladores virtualmente ganadores, validaba la elección y revisaba las inconformidades que se presentaran. El Colegio Electoral siempre estuvo compuesto en su totalidad por miembros del partido oficial. A pesar de las medidas tomadas para contener a la oposición, las presiones de aquellas fuerzas políticas excluidas en la competencia política se fueron haciendo cada vez más presentes.

---

<sup>13</sup> A pesar de que los partidos políticos ya estaban incluidos en la Ley Electoral de 1911 y la Ley para la Elección de los Poderes Federales de 1918.

<sup>14</sup> Artículo 6º y 7º de la Ley Electoral Federal.

En 1963 se aprobó una iniciativa que modificó el artículo 54° Constitucional, facilitando el ingreso de la oposición en la Cámara de Diputados:

Todo Partido Político Nacional, al obtener el dos y medio por ciento de la votación total en el país en la elección respectiva, tendrá derecho a que se acrediten, de sus candidatos, a cinco diputados, y a uno más, hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos (CPEUM, 1963, Art. 54°, fracción I).

De este modo, son creados los llamados “diputados de partido”, como un primer intento de inyectarle un cierto pluralismo a la Cámara de Diputados; aunque siguieron teniendo una participación marginal en las decisiones del poder legislativo.

Pese a este cambio, las concesiones políticas a la oposición y los esfuerzos por ampliar la participación ciudadana no eran más que medidas encaminadas a institucionalizar de manera acotada los canales para un pluralismo que no amenazara la estabilidad del régimen, pero pudiera otorgarle mayor legitimidad al ejercicio gubernamental.

La tensión política en el país se había incrementado en la década de los setenta tras la represión estudiantil llevada a cabo por el gobierno en 1968 y 1971. Los grupos sindicales y estudiantiles, al no encontrar cabida por la vía democrática, comenzaban a radicalizarse y agudizando el ya volátil ambiente político nacional.

El discurso político apelaba a la unidad nacional y una evolución institucional era necesaria para amortiguar los efectos de la polarización y radicalización de nuevos grupos; además, el argumento de sacrificar la pluralidad para mantener la estabilidad política del país iba perdiendo vigencia; “como estrategia para mantener la estabilidad, el sistema político cedió a la oposición algunos espacios de poder formal” (Benítez, 1996: 535).

La diversidad ideológica que había para entonces, de la mano con las crecientes demandas sociales, impulsaron significativamente el proceso de democratización.

En 1973 se crea la Comisión Federal Electoral<sup>15</sup>, que reemplazó a la CFVE, pero se mantuvo como órgano dependiente de la Secretaría de Gobernación. Un año

---

<sup>15</sup> <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico>

antes, se redujo el índice de 2.5% a 1.5% de la votación emitida para que un partido pueda estar representado en la Cámara Diputados. La Ley Federal Electoral de 1973 otorgaría a los partidos el acceso a radio y televisión durante las campañas, así como franquicias postales y telegráficas.

A pesar de los innegables avances en las reglas electorales y la progresiva edificación institucional del sistema político mexicano, la conflictividad en el país había aumentado desde la década de los setenta. La represión con la que el gobierno había respondido a muchas de las demandas sociales se tradujo en descontento generalizado y mayores demandas de la oposición por oportunidades formales e institucionales a la competencia; “la reforma política y electoral de 1977...surgió como respuesta a la falta de confianza y credibilidad en el sistema político mexicano, que se encontraba en crisis desde 1968” (Bolívar, 2013: 41).

La reforma electoral de 1977 originó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LOPPE), que estableció el sistema electoral mixto: Mayoría Relativa y Representación Proporcional para hacer frente a una crisis de representatividad. Para tal efecto, el tamaño de la Cámara de Diputados aumentó a 400 curules, de los cuales 300 serían de mayoría relativa, obtenidas en distritos uninominales y las otras 100 plurinominales, ganadas según el porcentaje de votos de los partidos de oposición. Dicha ley también facilitó el registro de nuevos partidos y los denominó entidades de interés público, dándoles así acceso a financiamiento estatal; “desde 1977, la Constitución no sólo protegería a los partidos, sino que los asumía como los conductos imprescindibles para organizar y ofrecer voz a la diversidad política del país” (Woldenberg, 2012: 28).

La apertura de nuevos espacios para la oposición genuina (esta reforma otorgó el registro al Partido Comunista Mexicano- PCM) no significó igualdad de condiciones en la contienda política. Las reformas seguían conteniendo límites a la participación y la competencia, y en muchos casos, la creación de partidos de oposición y su reconocimiento respondía a una lógica de pluralidad simulada auspiciada por el oficialismo: se trataba de partidos satélite que se veían beneficiados por el otorgamiento de algunos subsidios y cuotas de poder por parte del PRI, pero que

no representaban un verdadero contrapeso (Partido Popular Socialista –PPS, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana –PARM y Partido Socialista de los Trabajadores -PST).

Los avances en la legislación y la apertura hacia los partidos quedaron empañados por la institucionalidad parcial favorable a los intereses del partido oficial: los órganos y autoridades electorales seguían estando integradas fundamentalmente por funcionarios y legisladores afines al priismo.

La serie de derechos y prerrogativas otorgadas a los partidos políticos no equilibraron la competencia, “la reforma era vista, desde el gobierno, como una operación preventiva, capaz de ofrecer un cauce al descontento y un lugar a las ‘minorías’” (Woldenberg, 2012: 32); pero tales modificaciones sí lograron que nuevas fuerzas políticas encontraran el espacio que se les había negado hasta entonces.

La reforma de 1987 fue impulsada por una severa crisis económica a partir de 1982, que implicó una devaluación del peso y la pérdida del poder adquisitivo de los mexicanos en proporciones hasta entonces desconocidas. La irritación social obligó al gobierno a abrir más espacios a los partidos de oposición: de este modo, la Cámara de diputados incrementó su número a 500 curules, de los cuales, 200 se elegirían por el Principio de Representación Proporcional, aunque, por otro lado, esta reforma garantizó que el partido más votado mantuviera la mayoría absoluta integrándolo en el reparto de este segmento y a través de la “cláusula de gobernabilidad”<sup>16</sup>.

En lo relativo a la justicia electoral (que hasta entonces no contaba con ninguna instancia), se creó un sistema de medios de impugnación y se estableció en 1987 el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), integrado por siete magistrados designados por la mayoría de la Cámara de Diputados<sup>17</sup>. La calificación y validación de la elección, sin embargo, seguía siendo atribución del Colegio Electoral;

---

<sup>16</sup> Al partido que obtuviera el mayor porcentaje de votos en el congreso se le asignaría la cantidad de diputados de RP necesaria para garantizarle mayoría absoluta.

<sup>17</sup> Además de 2 magistrados supernumerarios que fungían como suplentes.

Como el PRI había controlado siempre más del 60% de los miembros del Colegio, ante una oposición muy fragmentada, el Colegio Electoral funcionó históricamente como el último bastión del sistema de partido hegemónico (Molinar y Weldon, 2014: 172).

Sin embargo, el proceso de apertura avanzaba a la par de la debacle del monopolio político priista y la inminencia de una vulnerabilidad que le era desconocida hasta entonces: “el número de candidatos a diputado federal del PRI que conoció la derrota en 1988 casi igualó el total de derrotas que el PRI sufrió durante todo el periodo 1946-1985” (Molinar y Weldon, 2014: 169). Las modificaciones a la legislación fueron una estrategia de contención en caso de una eventual pérdida del dominio que hasta entonces tuvo para manipular las reglas electorales a su favor.

Tras la cuestionada elección de 1988, en la que el candidato opositor Cuauhtémoc Cárdenas reclamó el triunfo; el nuevo gobierno se vio presionado para impulsar una nueva reforma electoral en la que la organización de los comicios ya no estuviera en manos de la Secretaría de Gobernación, de forma que la recepción y el conteo de votos fuera un proceso imparcial.

En este marco, se creó en 1990 el Instituto Federal Electoral (IFE), organismo que adquirió plena autonomía en 1996, “la construcción de una autoridad electoral autónoma constituyó uno de los grandes logros de la transición a la democracia en México” (Langston, 2009: 249). También se creó el Registro Federal de Electores que de manera inmediata empezó a emitir una nueva credencial de elector dando así mayor credibilidad al proceso de empadronamiento y votación: se introdujeron candados que limitaron la suplantación de identidad, como la fotografía digitalizada, huella digital y la obligación de actualizarla periódicamente por vigencia, extravío o cambio de domicilio. Asimismo, se creó el Tribunal Federal Electoral (TRIFE), que sustituyó al TRICOEL, y que en 1996 se convirtió en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Ninguno de estos cambios puede ser entendido sin considerar los aspectos coyunturales. La globalización permeaba en todos los ámbitos de la vida nacional. El nuevo modelo económico había comenzado a transformar las dinámicas sociales, así como las relaciones con la comunidad internacional. El término de la Guerra Fría

trajo consigo el triunfo de la democracia como sistema político, y esto se vio reflejado en el establecimiento de estándares para la celebración de elecciones, “la aceptación de la democracia competitiva electoral en México es parte de una corriente internacional” (Benítez, 1997: 560).

Para Benítez (1997) los elementos determinantes para el salto cualitativo de las elecciones de 1994 se lograron a través del IFE, el TRIFE y la COFIPE /(Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales); y estos, si bien no lograron las condiciones óptimas, sí establecieron condiciones mínimas aceptables para la competencia de los nueve partidos en la contienda.

El último evento que determinó la importancia del proceso electoral de 1994 y dirigió la atención externa hacia México fue el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional;

todos los analistas coinciden en que la guerrilla zapatista es un factor de aceleración de la democracia mexicana...la crisis chiapaneca y la entrada en vigor del TLC son los hechos que vuelven decisiva la opinión externa (Benítez, 1997: 542-543).

### **3.2.1 La observación electoral en México**

A pesar de los avances señalados y los cambios significativos en la evolución institucional mexicana que favorecían a la democracia; la legislación en 1994 aún no contemplaba ampliamente la presencia de observadores electorales: los nacionales debían limitarse a observar la jornada electoral y los internacionales no habían sido reconocidos.

La aguda crisis política que se vivía en México en la década de los noventa, así como la falta de credibilidad institucional se habían acentuado por condiciones que se desarrollaban de manera paralela: la democratización del continente promovida por los organismos internacionales, una creciente apertura de los medios masivos, la emergencia de las organizaciones de la sociedad civil como canalizadoras de diversas demandas y como frenos a la arbitrariedad estatal, y finalmente la liberalización económica (con sus múltiples implicaciones), que tuvo su clara manifestación con la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte;

Este proceso de apertura sólo es explicable en un clima político de globalidad y de incorporación al bloque de Norteamérica, a través del Tratado de Libre Comercio, que redefine el peso nacionalista en el derecho ciudadano y abre a otras experiencias electorales (concebidas en ese momento como procesos de transición) las posibilidades de la práctica electoral competitiva en México (Pozas, 1997: 36).

Del mismo modo, la presencia cada vez mayor de la oposición en espacios gubernamentales propició un creciente apoyo a la observación electoral por parte de la sociedad civil para garantizar la limpieza de los comicios. El aumento de la participación, sumada a la creciente imposibilidad del partido hegemónico de mantener el control de un sistema hasta entonces altamente proteccionista, tuvieron como consecuencia el involucramiento civil progresivo y la necesidad de reformas y cambios institucionales;

La ciudadanización en México es un fenómeno ligado a la consolidación del arraigo...de los partidos fuertes de oposición (PAN y PRD) y de la consecuente pérdida de la capacidad de articulación de las organizaciones sociales a la red corporativa del PRI (Pozas, 1997:24).

En lo relativo a la observación electoral doméstica e internacional, esta no había sido reconocida en ninguna legislación que, aunque tampoco la prohibía, no había sido hasta entonces reglamentada en términos jurídicos;

En 1994, el espacio de la observación electoral cambia considerablemente. Vigilar las elecciones se convierte en asunto de partidos políticos y organizaciones (nacionales e internacionales), gracias a la adopción de las figuras de “observador electoral” y “visitante extranjero” (Navarro, 2017: 693).

Ante la presión de diversos grupos sociales de los partidos de oposición y la comunidad internacional, el COFIPE fue reformado para que se reconociera la participación de observadores nacionales y extranjeros: El 18 de mayo de 1994, el artículo 5° ampliaba las facultades de los observadores nacionales y el 82° consideraba por primera vez la invitación a visitantes extranjeros<sup>18</sup> como facultad del Consejo General<sup>19</sup>. Un mes después, el 18 de junio se publicó el *Acuerdo en el que se establecen las bases y criterios que normarán la presencia de visitantes*

---

<sup>18</sup> En México, la figura de observadores electorales internacionales se denomina “Visitante Extranjero” desde su inclusión en la legislación de 1994.

<sup>19</sup> [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4696377&fecha=18/05/1994](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4696377&fecha=18/05/1994) y <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abroga.htm>

*extranjero*<sup>20</sup> y la convocatoria que establecía los derechos y obligaciones de los mismos;

...la incorporación al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) de la figura de observadores electorales no sólo respondía a un reclamo extendido, sino que generaría mejores condiciones para la celebración de elecciones (Woldenberg, 2012 :88).

Durante las elecciones presidenciales de 1994 se registraron las primeras Misiones de Observación Electoral Internacional, entre las que destacó la del Equipo Técnico de la Organización de las Naciones Unidas para México (ETONU-MEX). Más que una labor de observación directa, dicha misión fue desplegada para coordinar el trabajo de las diversas ONG registradas para observar los comicios. El asesoramiento en la capacitación y la elaboración de los formatos, así como la distribución de financiamiento, fueron algunas de sus actividades principales.

Fueron 81 620 observadores electorales que, a título individual o como integrantes de diversas asociaciones, participaron el proceso electoral ese año; además de los 775 visitantes extranjeros acreditados que acudieron a observar los comicios mexicanos (Pozas, 1997: 34).

Los avances experimentados en la elección de 1994, incluida la presencia de observadores electorales nacionales y extranjeros, fueron de gran importancia en el desarrollo político-electoral del país. Consistieron en pequeños (pero significativos) pasos en el largo camino de la consolidación de la democracia mexicana. La apertura política y la participación activa de amplios sectores de la sociedad mexicana, así como la presencia internacional en las elecciones de 1994 revirtieron “una larga tradición de nacionalismo hermético” (Pozas, 1997: 36).

La infraestructura electoral, las instituciones y algunas disposiciones legales parecían hacer de México un país que podía celebrar elecciones libres y justas, “a pesar de las críticas a los aspectos organizativos, técnicos y legales, el aval de la ONU fue muy importante para recuperar la credibilidad en el proceso electoral” (Benítez, 1997: 554). La reforma político-electoral posterior a la elección de 1994

---

<sup>20</sup> <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/100995>

detalló las diversas formas de acreditación para los visitantes extranjeros y observadores nacionales, así como las fuentes de financiamiento para llevar a cabo dicha actividad.

### **3.2.2 La evolución de las reglas electorales desde 1994**

Las elecciones de 1994 fueron un catalizador importante para la reforma que le siguió y la evolución del sistema político en el México del siglo XXI. En 1996, después de varias décadas de estar subordinado a la Secretaría de Gobernación, la autoridad electoral adquiere autonomía constitucional para el ejercicio de sus funciones.

En materia de pluralismo, se estableció que ningún partido tendría más de 300 diputados en la Cámara ni una sobrerrepresentación mayor al 8% de su votación obtenida; el principio de representación proporcional fue aplicado también para el Senado y se instauró un sistema de acceso equitativo a los medios de comunicación.

El financiamiento a los partidos políticos sería predominantemente público y se haría la distinción entre aquel destinado a actividades ordinarias y el gasto de campaña, el cual sería asignado a través de una fórmula para garantizar la equidad: el 30% se distribuiría de manera igualitaria entre los partidos políticos con registro y el 70% del financiamiento total se repartía de acuerdo a la votación obtenida en la elección anterior.

Se redactó la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) y se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En 1997 el PRI pierde la mayoría en la Cámara de Diputados, y en 2000 entrega la presidencia de la República después de más de 70 años en el poder.

Las reformas posteriores a la alternancia atendían en gran parte al nivel de competencia en los procesos electorales de esta nueva etapa. Ante estas nuevas condiciones surgieron nuevos escenarios y retos para la autoridad electoral. Los

conflictos post electorales se agudizaron al tiempo que la brecha entre los votos entre candidatos se reducía.

Si bien antes se procuraba la mejora de las condiciones de la contienda, ahora lo central resultaba establecer controles para asegurar que la competencia se desarrollara sin desbordarse: surgieron nuevas causales para la pérdida de registro, además de que, los partidos deberían establecer órganos internos de justicia para la solución de controversias.

Uno de los aspectos más importantes de la reforma político electoral fue lo relacionado al modelo de comunicación política;

Frente al poder de los medios de comunicación masivos y el enorme poder que puede tener la publicidad, los líderes de los partidos decidieron cambiar en forma radical el régimen y el papel de los medios en la política mexicana (Langston, 2009: 258).

Tras la elección de 2006, los actores políticos se vieron en la necesidad de introducir controles para la adquisición de tiempos en radio y televisión, así como regular la propaganda gubernamental por considerarla ventajosa para el oficialismo. El modelo de comunicación política seguiría entonces la misma lógica que el financiamiento a los partidos: 70%-30%, además de que el IFE sería el único facultado para la distribución de dichos espacios;

Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Tampoco podrán contratar los dirigentes y afiliados a un partido político, o cualquier ciudadano, para su promoción personal con fines electorales. La violación a esta norma será sancionada en los términos dispuestos en el Libro Séptimo de este Código (COFIPE 2007, Art. 49, fracc. III).

En temas de justicia electoral, se incorporó el Procedimiento Especial Sancionador (PES) como instancia para atender lo relacionado a la propaganda electoral, los actos anticipados del periodo de precampaña y campaña, y el acceso indebido a espacios en radio y televisión y remediar de manera expedita los efectos que tenían en la competencia política en periodos electorales.

La última reforma político electoral (2014) creó un nuevo sistema nacional de elecciones: el IFE se convertiría en Instituto Nacional Electoral y nacería la figura de Organismo Público Local Electoral (OPLE), estableciendo significativos cambios en el funcionamiento y atribuciones administrativas de ambos: el INE absorbió muchas de las facultades que hasta entonces habían tenido las autoridades locales: fiscalización de las finanzas y gastos de los partidos políticos y candidatos independientes, redistribución, organización de las elecciones -que incluye el reclutamiento de supervisores electorales, capacitadores asistentes y funcionarios de casilla-, ubicación de las casillas, conteo de votos y emisión de resultados. Asimismo, el INE se hizo cargo de la selección de autoridades electorales locales<sup>21</sup>.

### 3.2.3 Las recomendaciones de la OEA en México

La OEA ha desplegado Misiones de Visitantes Extranjeros en cuatro ocasiones en México (2009, 2012, 2015 y 2018); que, si bien no es uno de los países con mayor tradición, se ha convertido en promotor de las actividades de observación y capacitación de autoridades electorales en Latinoamérica y el Caribe, además de un importante donante en la región.

En el cuadro XX se pueden apreciar los temas que han sido objeto de recomendaciones en las cuatro misiones desplegadas desde 2009. Como se expuso en el capítulo anterior, las categorías que el organismo considera para la emitir recomendaciones fueron detectadas en los informes y en la información contenida en su sitio oficial, sin embargo, es importante señalar que no existe una distinción clara de categorías y subcategorías y que las mismas pueden tener discrepancias o falta de uniformidad entre un informe y otro.

Cuadro 21. Recomendaciones de las MVE-OEA en México

MVE-OEA	Categorías
2009	Espacios de votación
	Capacitación de los miembros de mesa
	Sistema PREP
	Medios de Comunicación
	Control del gasto Electoral

<sup>21</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 41°.

<b>2012</b>	Organización Electoral		
	Financiamiento de Campañas		
	PREP y conteo rápido		
	Género		
<b>2015</b>	Institucionalidad Electoral	Justicia Electoral	
		Federalismo Electoral	
	Equidad	Participación de hombres y mujeres	
		Candidaturas Independientes	
		Financiamiento Político	
	Organización Electoral	Calendario electoral	
Comunicación Política			
<b>2018</b>	Violencia electoral		
	Organización Electoral		
	Tecnología Electoral		
	Cómputos Distritales		
	Organismos Públicos Locales		
	Voto de los mexicanos residentes en el extranjero		
	Participación política de las mujeres		
	Participación de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes		
	Candidaturas Independientes		
	Comunicación política		
	Financiamiento político		
	Justicia Electoral		

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes finales de las MVE-OEA en México.

En las cuatro MVE-OEA que se han desplegado en México notamos una mayor especificación sobre el tema observado en las recomendaciones emitidas: a diferencia de la Misión de 2009, que se centró en aspectos más técnicos de la elección, en 2018 podemos constatar que la variedad de temas no sólo se amplió considerablemente, sino que estos responden a elementos más sustantivos sobre las condiciones en las que se desarrolló el proceso electoral.

En el país los problemas predominantes se relacionan con la organización electoral el día de la elección. La observación electoral se centró en sus primeras etapas en la jornada electoral como momento clave del ejercicio ciudadano en una democracia representativa. En la actualidad podemos presenciar una tendencia a resaltar la importancia de la integridad de los ciclos electorales; que hace hincapié en la detección de condiciones que le resten equidad a la competencia durante las

campañas electorales, así como impacten o condicionen la participación de los ciudadanos.

La vulnerabilidad del periodo de las campañas políticas radica en la dificultad para medir el impacto de una serie de comportamientos anómalos en el resultado de la elección. Muchos de los delitos electorales se presentan en esta etapa del ciclo y son difíciles de detectar. A continuación, se presentan algunas de las recomendaciones más importantes o emitidas con mayor frecuencia por las MVE-OEA en nuestro país.

### ***Organización Electoral***

Las cuestiones de logística y organización electoral son las recomendaciones que más han señalado las MVE-OEA, lo que significa que son también las menos atendidas. Lo relacionado a las casillas, los programas utilizados para el conteo de votos, el diseño de las boletas y la capacitación de los integrantes de mesas de casilla han sido recurrentes en las recomendaciones que emite el organismo en la mayoría de los países de la región, y México no es la excepción.

En las cuatro ocasiones que la organización ha enviado observadores a nuestro país se ha insistido en la necesidad de mejorar los espacios de votación y en tres de ellas se señaló que las casillas son instaladas con retrasos:

...la ubicación de las casillas de votación ...no garantizaba el resguardo apropiado del material electoral. La Misión considera pertinente reiterar la recomendación hecha por la OEA tanto en el 2009 como en el 2012 sobre la posibilidad de mejorar los sitios de votación (OEA; 2015: 5)

Las casillas especiales son aquellas destinadas a aquellos votantes que se encuentran en tránsito y así garantizar que el mayor porcentaje de los ciudadanos registrados en los padrones puedan ejercer su derecho al voto. Sin embargo, las MVE-OEA han constatado que, en todas las elecciones observadas, éstas han resultado insuficientes (las casillas especiales cuentan con hasta 750 boletas). Se recurre a ellas de manera indiscriminada por aquellos votantes que no se encuentran en su sección, pero muchas veces sí en la misma entidad en la que están empadronados. La OEA ya ha recomendado implementar mecanismos de

control sobre quienes votan en esta modalidad de casilla para reservar estas boletas a los ciudadanos que se encuentren realmente en tránsito.

En 2015 la MVE-OEA sugirió fortalecer los esquemas de capacitación de los funcionarios de casilla. La selección de los funcionarios de casilla se realiza por medio de la insaculación de los ciudadanos mexicanos. Debido a la inexistencia de sanciones los ciudadanos seleccionados que no se presenten el día de la elección, es un problema común que las casillas deban ser integradas por ciudadanos que se encuentren en las filas de la votación que no cuentan con la capacitación necesaria para tal fin. La aplicación de sanciones en estos casos es una medida que la OEA recomendó en las misiones de 2009 y 2012.

En el caso de México, la OEA ha recomendado hacer accesible a la ciudadanía la fase de escrutinio y cómputo para incluir a la sociedad civil y dotarle de mayor transparencia al proceso (MVE-OEA, 2012). En 2009, 2012 y 2018 el organismo señaló que sería pertinente que los cómputos de los consejos distritales comiencen el día lunes (normalmente se realizan el miércoles posterior a la elección), para reducir la incertidumbre.

La MVE- OEA 2009 recomendó simplificar las instrucciones del llenado de actas, la que a su vez pueden ocasionar retrasos en el traslado y la recepción de los paquetes electorales a los consejos distritales correspondientes (señalado en la MVE-OEA 2015 y 2018). Finalmente, en 2018 se presentaron cambios en los criterios para clasificar los votos, pero debido a la poca anticipación con la que se produjeron no hubo uniformidad sobre cómo llevarlos a cabo. A pesar de que esto pueda parecer un asunto menor, la falta de conocimiento sobre cómo votar cuando se integran coaliciones a nivel local o federal puede originar nulidades al momento del recuento e impactar de manera significativa el resultado final de la elección.

Simplificar el mecanismo para llevar a cabo el sufragio, o bien, llevar a cabo campañas y simuladores de voto puede fomentar que el este se lleve a cabo de manera informada y no se vulnere la voluntad ciudadana.

Otro tema importante a observar una vez que la ciudadanía ha emitido su voto es de los sistemas de conteo y transmisión de resultados. Dichos aspectos serán considerados dentro de la categoría de *Organización Electoral* a pesar de ser una etapa que se desarrolla una vez que el ciudadano ya emitió su voto.

### ***Organismos electorales nacional y subnacionales***

Tras la reforma de 2014 las misiones han detectado la necesidad de delimitar de manera clara las funciones y competencias diferenciadas entre el INE y los OPLES, además de revisar la legislación por la excesiva carga de trabajo de las autoridades administrativas y jurisdiccionales (2015, 2018):

... (la Misión) advierte de la importancia de delimitar claramente roles, funciones y competencias diferenciadas de forma que se garantice una relación más fluida entre el INE y los organismos públicos locales electorales (OEA, 2015: 4).

Ya en 2018 se constató mayor claridad en cuanto a las atribuciones de ambos, pero siguen persistiendo obstáculos en cuanto a la homologación de sus procedimientos: la autonomía de los organismos locales en materia de legislación puede diferir con disposiciones federales- además de que los OPLE no siempre cuentan con un presupuesto necesario.

El esquema adoptado tras la reforma político-electoral, que otorga al INE la facultad de nombrar a los consejeros electorales locales, pero mantiene en los congresos estatales el control sobre la asignación de presupuesto a los organismos locales, plantea desafíos considerables a la hora de estandarizar procesos y asegurar que los OPLEs dispongan de los mismos recursos y capacidades (OEA, 2015: 4).

La intención de desvincular a las autoridades electorales con el poder ejecutivo, ya sea a nivel federal o local, sigue representando un problema después de la reforma de 2014. Si bien, la centralización de la función electoral en el INE iba encaminada a despolitizar los institutos en las entidades federativas, las limitaciones financieras de los OPLE podrían comprometer su autonomía de los gobiernos locales y crear algún vínculo partidista innecesario que repercuta en las funciones electorales; además de la sobrecarga administrativa que impacta en la operatividad el INE.

### ***Candidaturas Independientes***

A partir de la reforma de 2012 se posibilitó la inscripción de candidaturas independientes, sin embargo, en las elecciones posteriores a su aplicación se ha recomendado regular los procesos de validación de las mismas y establecer requisitos más claros sobre su financiamiento público y privado:

...la misión recomienda una revisión de las herramientas legales con el objeto de generar condiciones de mayor equidad en la contienda. En particular recomienda la incorporación de regulaciones más claras en materia de financiamiento privado...y la revisión de los requisitos de registro (OEA, 2015: 4).

La elección presidencial de 2018 fue la primera que contó con esta figura para contender por el poder Ejecutivo. Si bien la inclusión de las mismas deviene de un intento por incluir a los ciudadanos que no pertenecen a grupos partidarios en la competencia política, en la práctica se convirtió en una vía alterna para aquellos que pertenecían a un partido, pero que no fueron beneficiados en los procesos internos de selección de candidaturas.

Si bien la pluralidad de opciones puede enriquecer el debate político, se debe hacer una reflexión sobre la verdadera aportación de las candidaturas independientes, además del impacto que tienen como estrategia de los grupos en el poder para la dispersión del voto.

Si bien es cierto que los candidatos independientes enfrentan una serie de obstáculos al momento de su registro y de obtención de apoyo; en la elección presidencial de 2018, la figura perdió credibilidad debido a la postulación de candidaturas que, en lugar de inyectar entusiasmo en el electorado, evidenció una serie de irregularidades y vicios de la clase política tradicional.

### ***Grupos sub representados y Género***

La participación política de las mujeres es una de las preocupaciones más importantes hoy en día. En los últimos años la legislación se ha modificado para garantizar que más espacios sean ocupados por las mujeres y que los partidos dediquen mayores recursos a su capacitación, promoción y liderazgo, pero aún existe resistencia dentro de los partidos para promover las condiciones necesarias para la plena inclusión de las mujeres en la competencia política:

A través de sucesivas reformas, México ha definido un marco jurídico robusto para garantizar la paridad e igualdad de género...Sin embargo, en las contiendas para cargos uninominales –en las cuales no se aplica este tipo de medidas- la participación de las mujeres es todavía minoritaria (OEA, 2018: 18).

La MVE-OEA 2018 señaló la existencia de desigualdades en la cobertura mediática y dificultades para acceder a financiamiento, así como la necesidad de establecer un régimen de sanciones más fuerte en casos de incumplimiento y aprobar una normativa a nivel federal:

Definir más claramente la capacitación promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres. Deben establecer claros parámetros sobre en qué debe gastarse ese porcentaje de fondos y cómo se debe acreditar que se han cumplido (OEA, 2018: 41).

Si bien en las elecciones de 2018 se lograron cifras inéditas de representación de las mujeres en el Congreso, en niveles sub nacionales aún existen obstáculos para su pleno acceso a la vida política.

En lo relativo a la participación de los pueblos indígenas y afrodescendientes la OEA ha destacado el establecimiento de medidas afirmativas en la elección federal de 2018 para la protección y promoción de los derechos político-electorales de los mismos, aunque señala algunas acciones por implementar:

La misión recomienda aumentar la información, material técnico y papelería electoral en lenguas originarias. Asimismo, se sugiere que, al momento de seleccionar a los funcionarios de casilla en los distritos de mayoría indígena, se garantice que al menos uno de ellos tenga conocimiento de los idiomas de las comunidades originarias (OEA, 2018: 20).

### ***Comunicación Política***

Los modelos de comunicación en México han evolucionado considerablemente en los últimos años. Hoy en día las reglas para difundir, tanto propaganda electoral, como mensajes gubernamentales tienen un mayor número que controles que evitan condiciones de inequidad.

La MVE-OEA 2009 expresó su preocupación por el uso de entrevistas y anuncios publicitarios; sin embargo, ya en 2015 y 2018 y los cambios en el modelo de comunicación política, se requiere de una revisión más profunda, ya que ambas

recibieron quejas que argumentaban que su aplicación podría estar limitando la libertad de expresión y no fomenta el debate público:

...la Misión ve con preocupación que la normativa vigente podría restringir los espacios de expresión necesarios para la conducción de un debate político intenso, dinámico y democrático (OEA, 2018: 23).

Para Langston (2009), la prohibición de las campañas negativas a partir de la reforma de 2007 tiene efectos negativos, al limitar la información en los contenidos electorales. Las últimas misiones desplegadas en México hacen constar la latente preocupación, no sólo de los medios de comunicación, sino de las instituciones gubernamentales de un marco restrictivo que, en vez de abonar a la discusión, ha impactado en la calidad de las campañas.

### ***Financiamiento Político***

Los gastos de campaña y el financiamiento que se da a los partidos políticos, tanto para sus actividades ordinarias como en los periodos electorales es uno de los temas más delicados y presentes en los informes de la OEA.

En México, el financiamiento a los partidos políticos es predominantemente público para garantizar que la contienda sea lo más equitativa posible y que los partidos minoritarios puedan acceder a recursos para llevar a cabo sus actividades; sin embargo, las misiones han recomendado revisar el mecanismo por el cual se calcula el financiamiento ordinario y de campaña a partidos políticos y candidatos en años electorales y han reiterado en la necesidad de aplicar castigos más severos y personalizados por violaciones al marco normativo.

Finalmente, el uso de tarjetas fue un tema que la MVE-OEA 2018 invita a reflexionar, en la medida que el TEPJE las admitió como válidas a pesar de que el INE había declarado que constituían un elemento que afectaba la equidad de la contienda:

...la Misión considera necesaria una reflexión más profunda respecto del uso de las tarjetas. En ese sentido, recomienda evaluar la posibilidad de tipificar como delito electoral estas conductas y responsabilizar tanto a quienes las ofrecen como a quienes viabilizan su uso (OEA, 2018: 25).

### ***Fiscalización y etapa post-electoral***

Las etapas post electorales refieren sobre todo a las posibilidades y el contexto en el que son presentados los resultados de las votaciones, si estas fueron impugnadas y hubo procedimientos de resolución de controversias, así como la fiscalización y el acceso a la justicia.

En el 2012 la MVE-OEA detectó retrasos en la recepción de la información producida por los sistemas de rendición de cuentas. Por su parte, en 2018 la misión recomendó extender los plazos para realizar tareas de fiscalización debido a la carga administrativa que tiene el INE desde la última reforma político-electoral.

Las misiones insisten en que el país anfitrión asegure las condiciones para el acceso a la justicia en la etapa post-electoral, sin embargo, las misiones de observación se repliegan unos cuantos días después de la jornada electoral y los procesos en esta fase pueden tardar varios meses en resolverse.

### ***Violencia Política***

Los niveles de violencia en la elección de 2018 fueron excepcionales: hasta el 29 de junio más de 100 actores políticos habían sido asesinados según los datos recabados por el informe final de la MVE-OEA, que mostró su preocupación en tal cuestión y sugiere que se mejoren/aumenten las capacidades de las fuerzas de seguridad estatal y ampliar los mecanismos de protección para candidatos, activistas, periodistas y representantes de la sociedad civil; así como reforzar los marcos legales:

...la Misión sugiere un enfoque múltiple que reduzca los incentivos de la actividad delictiva y a su vez perfeccione las capacidades de las fuerzas de seguridad estatales. Se recomienda, además, establecer un marco legal más sólido, con protocolos más efectivos para abordar diversos tipos de violencia política y violencia electoral (OEA, 2018: 13).

Según el reporte Etellekt<sup>22</sup>, una de las motivaciones que pudieron generar el alto índice de homicidios en la última elección está relacionado con la pobreza y las posibilidades de movilidad social.

---

<sup>22</sup> Informe Etellekt, 2018 s/p. Disponible en: <http://www.ellekt.com/reporte/informe-de-violencia-politica-en-mexico-8.html>.

Además de una legislación que fortalezca la protección y seguridad de los actores políticos, así como la aplicación de sanciones pertinentes; la profundización en las causas estructurales del nivel de violencia en México no debe dejarse de lado.

Cuadro 22. Reincidencia de las recomendaciones de las MVE-OEA en México

Recomendación	MVE			
	2009	2012	2015	2018
<b>Organización Electoral</b>				
Horarios de Instalación		X	X	X
Ubicación de Casillas/Espacios de votación	X	X	X	X
Casillas especiales	X	X		X
Capacitación de funcionarios de casilla	X			X
Cambiar la fecha del escrutinio y cómputos distritales				
Abrir la etapa del escrutinio y cómputo a la ciudadanía		X		
Simplificar el llenado de actas/Diseño de actas	X			
Diseño de papeletas		X		
Criterios para la clasificación de votos <sup>23</sup>				X
Calidad del material de las boletas electorales				X
Credencialización de primeros votantes				X
PREP y conteo rápido		X		X
Entrega de paquetes electorales			X	X
Diseñar una plataforma única del PREP	X			X
Reducir los plazos para el cómputo distrital		X		X
Voto en el extranjero				X
<b>Sistema Político y Legal</b>				
Delimitar claramente las funciones entre INE-OPLÉ			X	
Homologación de Procedimientos entre INE-OPLÉ			X	X
Insuficiencia presupuestaria de los OPLÉ			X	
Registro de Candidaturas Independientes			X	X
Recolección de apoyos a candidaturas independientes				X
Sistemas de Rendición de Cuentas	X			
Régimen de Sanciones		X		
Sobrecarga administrativa del INE			X	X
Excesiva litigiosidad			X	X
Mejorar los esquemas de transparencia	X			
<b>Financiamiento Político</b>				
Mejorar la distinción entre financiamiento ordinario y de campaña		X		
Evaluación del régimen de sanciones por rebase de tope				X
Uso de recursos públicos y programas sociales				X
Revisión a profundidad del reparto de tarjetas				X
Financiamiento a candidaturas independientes				X

<sup>23</sup> Derivado de la formación de coaliciones, resultó complicado, tanto para el votante, como para el funcionario de casilla identificar criterios para ejercer adecuadamente el sufragio y el conteo de votos en el momento del escrutinio, ya que según señala la OEA, los cambios fueron establecidos posteriormente a la capacitación impartida.

<b>Comunicación política</b>				
Revisión del modelo de comunicación política vigente			X	X
Tiempos marginales en radio y tv a candidatos independientes				X
Uso de imagen de autoridades para apoyar campañas	X			
<b>Violencia Electoral</b>				X
<b>Género</b>		X	X	X
<b>Grupos sub representados (indígenas y afro descendientes)</b>				X

Fuente: Elaboración propia con base en la información contenida en los informes finales de las MVE-OEA de México.

### 3.3 Costa Rica

El camino que ha recorrido la democracia costarricense, una de las más consolidadas del continente, tuvo algunas similitudes con otros casos latinoamericanos: restricciones formales a la competencia política, dictaduras y guerras civiles; sin embargo, el país ha dado pasos firmes y duraderos desde hace varias décadas para proteger y fortalecer su sistema democrático.

Las grandes transformaciones sociales y políticas tuvieron origen en las reformas liberales de finales del siglo XIX; tras la ruptura con el orden colonial, el país emprendió un camino gradual que lo llevaría a consolidarse como estado soberano. Uno de los aspectos más importantes de este proceso fue la secularización de gran parte de los asuntos civiles que hasta entonces se mantuvieron como facultad de la iglesia.

Las exportaciones de café permitieron al país entrar en los mercados mundiales, dinamizando su economía y consolidando poco a poco a su clase media. “El modelo de desarrollo posterior a la guerra civil de 1948 se caracterizó por la intervención del Estado, hasta la consolidación de un Estado de corte benefactor con avances en educación, salud y el sistema de pensiones” (Cascante, 2016: 90).

La ampliación (hasta cierta medida) de derechos civiles y políticos; el establecimiento de elecciones para la renovación de los cargos públicos, así como de gobiernos civiles daban cuenta de un país que comenzaba, de manera prematura

en relación a otros países de la región, su evolución hacia un sistema democrático; aunque prevalecían considerables restricciones a la competencia, ya que eran las oligarquías nacionales las que mantuvieron el control del poder político.

A pesar de la existencia de débiles contrapesos en un sistema altamente presidencialista, se fueron dando ciertas condiciones que propiciaban la democracia: el voto directo<sup>24</sup> y el voto secreto se establecieron en 1913 y 1925 respectivamente; el sufragio universal se estableció en 1949, cuando la nueva Constitución otorgó el voto a las mujeres; y en 1971 se redujo la edad para votar a 18 años.

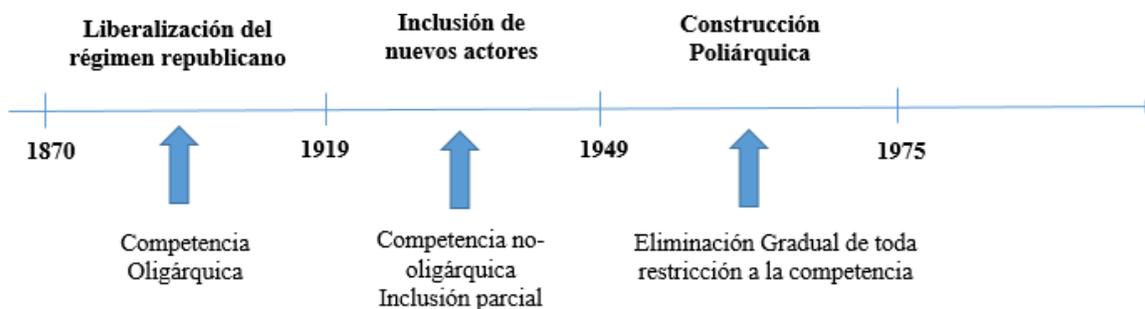
El espacio político había comenzado a abrirse de manera gradual; si bien las elecciones en la primera mitad del siglo XX no fueron completamente libres, sí se habían institucionalizado en el país desde finales del siglo XIX. Sin embargo, el peso de los fraudes electorales y la fuerte injerencia tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo en los resultados electorales derivaron en una guerra civil en 1948, cuando el Congreso anuló el resultado que había emitido el Tribunal Nacional de Elecciones. Se instauró un gobierno de facto que duró 18 meses, y posteriormente se convocó a una Asamblea Constituyente para redactar una nueva Constitución.

La crisis de la década de los cuarenta exigió el replanteamiento del sistema, la elaboración de reglas y la protección de la estabilidad política a través de la creación de instituciones. Fue así como iniciaron en el país una serie de reformas constitucionales que fortalecían el proceso de transición. La última restricción a la competencia electoral fue eliminada en 1975, cuando se permitió el registro de los partidos de “tendencia comunista”, proscritos desde 1949 (PEN, 2001).

#### *Esquema 10. Evolución de la democracia en Costa Rica*

---

<sup>24</sup> Antes de 1913 los ciudadanos elegían a los delegados que a su vez elegían al presidente de la República.



Fuente: Elaboración propia con base en Proyecto Estado de la Nación (2001).

Los cambios introducidos al texto constitucional de 1949 moderarían el régimen presidencialista vigente, recuperando algunas de las premisas básicas de la Constitución de 1871;

...la Constitución Política de 1949 fue el resultado del compromiso alcanzado entre fuerzas conservadoras que dominaron la Constituyente, que pretendían mantener el Estado Liberal que consagraba el texto constitucional de 1871, con las ideas del naciente grupo socialdemócrata, que propugnaba por la instauración de un modelo social de derecho (Hernández, 2002: 459).

Las transformaciones vividas en el país a partir de la década de los cincuenta iban encaminadas hacia la despolitización en la organización de las elecciones y el fortalecimiento de una autoridad electoral que no sólo gozara de plena autonomía, sino de la credibilidad que había perdido debido a la influencia que hasta entonces habían ejercido el Ejecutivo y Legislativo en el resultado de los comicios.

Costa Rica tiene casi siete décadas celebrando elecciones de manera ininterrumpida, incluso en periodos en los que el autoritarismo y los regímenes militares eran, más que la excepción, la regla latinoamericana. En 1949 se decretó la abolición del ejército y, a partir de entonces y con la redacción de la nueva Constitución, el país transitó por una paulatina construcción democrática a través del desarrollo de reglas e instituciones que fueron dando forma a su actual sistema político.

### 3.3.1 El sistema político-electoral en Costa Rica

Su sistema político es presidencialista y su democracia es representativa con ciertos elementos de democracia directa como los referendos y plebiscitos. El país está

dividido territorialmente en 7 provincias y 81 municipios. Los niveles de gobierno son solamente el municipal y el central, pero las elecciones se celebran en tres niveles: Presidencial, Legislativo y Municipal.

El Poder Legislativo es unicameral y su Asamblea se compone de 57 diputados, elegidos por periodos de cuatro años sin posibilidad de reelección consecutiva, al igual que el Ejecutivo. Las diputaciones son asignadas con base en la proporcionalidad del número de habitantes en cada una de las provincias. Las autoridades ejecutivas y legislativas locales son los alcaldes y consejos municipales, elegidos directamente en cada cantón.

Costa Rica celebra elecciones primarias el primer domingo de febrero, en las que la ciudadanía elige a los candidatos de los partidos que contendrán en los comicios generales que se llevan a cabo el primer domingo de abril. “La elección presidencial utiliza el sistema mayoritario uninominal a dos vueltas, con un umbral del 40% de la votación válida emitida” (Hernández, 2002: 473), sin embargo, las elecciones de segunda vuelta sólo se habían celebrado en 2002, 2014 y 2018; reflejando el nuevo panorama político y el fin de la era bipartidista.

Las elecciones son concurrentes, lo que genera que la presidencial tenga una influencia en los demás niveles. “La concurrencia electoral es uno de los factores que ha promovido el dominio de dos fuerzas políticas en el parlamento costarricense” (Sánchez, 2001: 141); además de que la concurrencia tiende a beneficiar a participación del electorado.

La función electoral está depositada en el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE)<sup>25</sup>, del que depende a su vez el Registro Civil. Su independencia de otros poderes del Estado fue plasmada en la Constitución de 1949; además, “durante la campaña electoral, el mando de la fuerza pública pasa del Poder Ejecutivo al Tribunal Supremo de Elecciones, como un medio para garantizar la pureza del sufragio” (Hernández, 2002: 481).

---

<sup>25</sup> Artículo 99° de la Constitución Política de la República de Costa Rica.

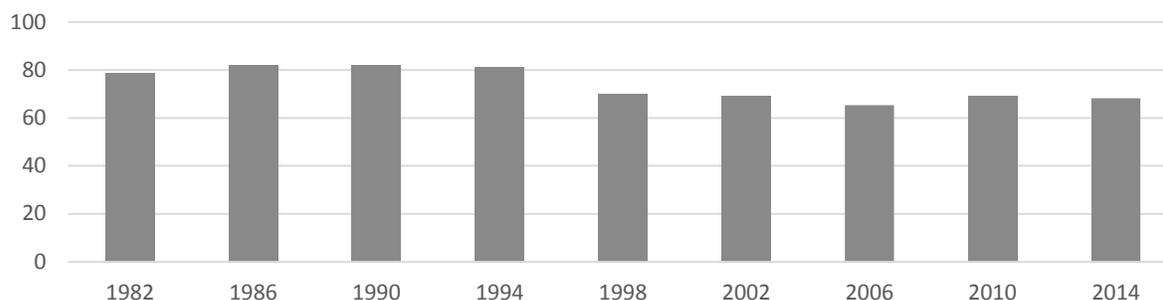
El Código Electoral, redactado en 1952, ha mantenido cierta estabilidad a pesar de algunas reformas, siendo la más significativa la de 1996, en la cual se modificaron más del 50% de sus artículos, entre otros, los que regulan la fiscalización, propaganda, régimen sancionatorio, financiamiento y los referentes a organización electoral (Picado, 2008).

El financiamiento a los partidos políticos en Costa Rica es mixto: existen montos estatales destinados a ellos, así como contribuciones privadas para solventar sus actividades ordinarias y de campaña, siempre y cuando éstas últimas sean candidaturas para la Presidencia de la República o la Asamblea Legislativa, ya que la normativa no incluye este tipo de prerrogativas a nivel municipal; además, los partidos políticos deben obtener al menos el 4% de votación válida emitida o una diputación electa para mantener el registro. El control del gasto y financiamiento de los partidos políticos es facultad de TSE y de la Contraloría General de la República (Hernández, 2002).

### ***La participación Ciudadana***

La transformación en el panorama partidista en las últimas dos décadas ha tenido un impacto directo en los niveles de participación electoral; a partir de 1998 se ha dado un incremento del abstencionismo que bien puede empatarse con la emergencia de nuevos grupos políticos y el distanciamiento del electorado con el Partido Libre Nacional (PLN) y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC); “la tasa de participación electoral, que usualmente rondaba el 80 por ciento, descendió diez puntos porcentuales, para no recuperarse hasta el momento” (Pignataro, 2017: 9).

Esquema 11. Participación en elecciones presidenciales 1982-2014



Fuente: Elaboración propia con base a información del TSE.

Si bien la obligatoriedad del voto está establecida en el artículo 93° Constitucional, no existen sanciones para aquellos ciudadanos que no acudan a las urnas a expresar sus preferencias políticas. Las personas menores a 30 años han representado históricamente el sector con los niveles más bajos de participación en elecciones, según datos del TSE<sup>26</sup>.

El porcentaje más alto de abstención se dio en las elecciones de segunda vuelta de 2014, con 43,16% (Mayorga, 2018), siendo esta la primera elección Presidencial ganada por un partido diferente a Liberación Nacional y a Unidad Social Cristiana desde la instauración de la democracia.

### ***La participación de las mujeres***

El voto activo y pasivo de la mujer en Costa Rica no fueron dos eventos que se desarrollaron de manera paralela. Si bien el derecho al sufragio les fue garantizado en 1949 y ejercido por primera vez a nivel nacional en la elección de 1953; su participación efectiva más bien ha tenido un avance lento que, como en otros casos latinoamericanos, aún enfrenta obstáculos formales y simbólicos;

No obstante haber alcanzado el reconocimiento jurídico y social del derecho a elegir, para las mujeres ha sido más difícil hacer efectivo el derecho al sufragio pasivo, o sea, el derecho a acceder a puestos de elección popular (Bolaños, 2006: 2).

<sup>26</sup> Tribunal Supremo de Elecciones. Disponible en: [http://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/participacion\\_abstencionismo.pdf](http://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/participacion_abstencionismo.pdf)

La reforma al Código Electoral en 1996 estableció la cuota del 40% para las mujeres en los registros a candidaturas, además de otras acciones que los partidos políticos deben implementar para fortalecer su participación al interior de los grupos partidarios. Sin embargo, las medidas afirmativas no han resultado suficientes para lograr condiciones de equidad sustantiva.

En 2009, Costa Rica incorporó en su normativa el principio de paridad, implementado por primera vez en las elecciones generales de 2014; así como la obligación de destinar una parte de sus recursos a actividades de promoción y capacitación de las mujeres que militan en los partidos políticos (CEPAL, 2012: 3)

En 2016 se establecieron medidas de paridad horizontal que coadyuvaron a incrementar el porcentaje de mujeres: de las siete provincias, los partidos políticos estaban obligados a postular mujeres al menos en tres de las siete provincias del país. Esto se vio reflejado en la elección de 2018 con respecto a la de 2014, cuando se pasó de 22% a 43,39% de listas encabezadas por mujeres (OEA, 2018), aunque, “las nuevas reglas en horizontalidad exigen únicamente su cumplimiento en lo que refiere a la paridad, no así a la alternancia” (Picado et al, 2018: 44).

Según datos de *Unión Interparlamentaria*<sup>27</sup>, el país ocupa en 2019 el octavo lugar a nivel mundial en cuanto a integración paritaria en su órgano legislativo, con un 45,6% de mujeres en su Asamblea (27 de 57 diputados)<sup>28</sup>.

### ***Los partidos políticos en Costa Rica***

El país centroamericano se ha caracterizado por tener un sistema bipartidista en la mayor parte de su vida democrática, pero que ha ido transformándose en los últimos años por la emergencia de nuevos partidos y la fragmentación de los grupos tradicionales.

Tras la Guerra Civil de 1948, el escenario político quedó dividido entre liberales y conservadores, que se fueron agruparon en dos bloques: El Partido Liberación

---

<sup>27</sup> Disponible en: <https://www.ipu.org/>

<sup>28</sup> Como dato comparativo con los otros casos del presente análisis; México ocupa el cuarto lugar (48,2% o 241 de 500 escaños) mientras que Honduras se encuentra en el lugar 95° (21,1% o 27 de 128 escaños).

Nacional (PLN) y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), creado en 1983 por los partidos que habían conformado a la oposición los años posteriores a la guerra.

Si bien existían partidos minoritarios, algunos elementos del propio sistema electoral costarricense (proporcionalidad de los distritos electorales, representación proporcional con umbral mínimo, listas cerradas en la elección del legislativo, elecciones concurrentes, etc.) fomentaron la preminencia del PLN y el PUSC desde la década de los ochenta (Sánchez, 2001).

Como sucedió en el caso de Honduras, los dos partidos mayoritarios se disputaron alrededor del 90% del electorado; además, la fragmentación de la oposición había impedido que ésta representara una amenaza al bipartidismo en Costa Rica hasta años recientes.

El periodo entre 1948 y la década de los ochenta se caracterizó por una fuerte presencia del PLN, mientras que los grupos conservadores se estructuraban e iban conformando la oposición entorno a un solo partido que los representara a todos, “el PLN compartía el bipartidismo costarricense con la fuerza partidista conservadora que coyunturalmente apareciera” (Brown, 2006: s/p). Esto antes de la creación del PUSC en 1983, fecha que marca la consolidación del sistema bipartidista que rigió el país hasta finales del siglo XX.

Si bien, no fue sino hasta 2014 que un partido no tradicional resultara ganador en elecciones presidenciales, ya desde 1998 iniciaba en Costa Rica un fuerte debilitamiento del bipartidismo, acentuado posteriormente por el surgimiento de nuevas opciones políticas, particularmente el Partido Acción Ciudadana (PAC), una escisión del PLN que pronto desplazaría al PUSC, colocándose como segunda fuerza electoral en el país para finalmente derrotar al PLN y hacerse del Poder Ejecutivo en los últimos dos periodos (2014 y 2018);

A partir de las elecciones de 1998, Costa Rica experimenta cierto desalineamiento electoral y tiene las siguientes características: 1) aumento en los niveles de abstencionismo; 2) creciente respaldo hacia terceras opciones políticas; 3) un crecimiento en los niveles de “quiebre de voto”, y 4) un aumento de la volatilidad electoral agregada (Cascante, 2016: 92).

Las elecciones en Costa Rica a partir de 2002 fueron celebradas en escenarios inéditos que reflejaban el reacomodo en su sistema de partidos: por primera vez desde 1953 fue necesaria la segunda vuelta en elecciones para elegir a su presidente. Esta fue la última elección presidencial ganada por el PUSC que, tras los casos de corrupción en los que se vio envuelto en 2004, en 2006 tan sólo obtuvo el 3.55 % de la votación válida emitida, en comparación al 38.58% que lo hizo contender en la segunda vuelta electoral en 2002<sup>29</sup>.

Entre 1998 y 2002, los partidos que lograron llegar a la Asamblea Legislativa han permanecido conteniendo y ganando curules, consolidándose en la vida política del país (Treminio, 2015). Lo anterior no sólo dispersa el voto, sino que se vuelve un factor determinante respecto de la legitimación de los nuevos gobiernos y en la actividad legislativa debido al nivel de fragmentación partidaria al interior de la Asamblea.

#### *La reelección presidencial y la firma del Tratado de Libre Comercio*

En años anteriores se había experimentado al interior del PLN un distanciamiento con las ideologías de sus fundadores. El partido, que tradicionalmente fue de tendencia social demócrata, desde los años ochenta comenzó a implementar medidas económicas de corte neoliberal; este desmantelamiento del Estado benefactor tuvo un costo político que se vio reflejado en el electorado y, en general, impactaron de manera significativa al bipartidismo.

Sin embargo, el encarcelamiento de los ex presidentes Calderón Fournier y Rodríguez, ambos del PUSC, parecieron dar un respiro al PLN, ubicándolo en competencia directa con el PAC en las elecciones presidenciales de 2006. Oscar Arias, ex presidente de Costa Rica y premio nobel de la paz en 1987 por su papel como mediador en los procesos de paz en Centroamérica en los años ochenta, parecía ser la mejor carta del debilitado PLN para competir contra el PAC.

Para lograr la postulación de Arias era necesaria una reforma constitucional que permitiera la reelección. Debido a la falta de una mayoría legislativa que promoviera

---

<sup>29</sup> <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/1023-E-2006.HTM>

dicha modificación, el asunto fue llevado a la Sala IV de la Suprema Corte de Justicia, que en 2003 declaró inconstitucional la reforma que en 1969 prohibió la reelección (no consecutiva), habilitando a Arias para contender en la elección presidencial de 2006.

La campaña electoral se centró en un tema en específico: la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, asunto que había polarizado al electorado. Arias defendía la ratificación, mientras que Ottón Solís, postulado por el PAC, optaba por una visión mucho más proteccionista oponiéndose al TLC.

Los resultados de la elección fueron estrechos: el PLN logró la victoria con el 40.92% de la votación, mientras que el PAC obtuvo 39.80%. El ambiente post electoral fue atípico y existieron algunos cuestionamientos sobre la limpieza de los comicios; “Costa Rica formó parte de una cadena de elecciones presidenciales cuestionadas...aunque, a diferencia de otros países, el partido perdedor utilizó el marco legal y procedimental para presentar sus cuestionamientos” (Vargas, 2007: 119).

El PLN mantuvo la presidencia en 2010 con Laura Chinchilla como sucesora de Arias; sin embargo, no pudo evitar el inminente ascenso del PAC, que resultó ganador en las dos últimas elecciones presidenciales, materializando la ruptura total con el bipartidismo costarricense que llevaba un par de décadas desmoronándose.

### **3.3.2 Las recomendaciones de la OEA en Costa Rica**

Costa Rica fue el primer país al cual se envió una Misión de Observación Electoral por parte de la OEA: la elección presidencial de 1962 marcó el inicio de la larga tradición del país como receptor de misiones; que hasta el día de hoy sido anfitrión en trece ocasiones.

El país centroamericano es en la actualidad una de las democracias mejor calificadas de la región: en 2018, *The Economist Intelligence Unit* le dio un puntaje de 8.07 y la posición 20° a nivel mundial, pasando así, junto con Uruguay, a la categoría de *Democracia plena*.

En este apartado se desarrolla una revisión de las recomendaciones emitidas por las MOE-OEA en Costa Rica. Se retomarán las misiones posteriores a 2006 debido a que dicho informe final no contiene categorías ni una estandarización suficiente para llevar a cabo una comparación adecuada, además de que no contiene recomendaciones puntuales que nutran el análisis.

Cuadro 23. Recomendaciones de las MOE-OEA en Costa Rica

MOE-OEA	Recomendaciones	
<b>2007 Referéndum CAFTA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisión y mejoramiento de la ley de Referéndum</li> <li>• Financiamiento político y acceso equitativo a los medios de comunicación</li> <li>• Campañas electorales enfocadas en contenidos y no en ataques personales</li> <li>• Fortalecimiento del papel de la autoridad electoral en lo relativo a la elaboración de encuestas.</li> </ul>	
<b>2010 Generales</b>	Asuntos Internos	
	Vinculación con la sociedad	
	Reformas Legislativas	Integración de las JRV
		Financiamiento y gastos de campaña
Reducir el tiempo de impugnación		
<b>2010 Municipal</b>	Financiamiento político	
	Participación electoral	
	Medios de comunicación	
<b>2014 General</b>	Organización electoral	
	Partidos Políticos	
	Financiamiento Político	
	Acceso a los Medios de Comunicación	
	Equidad de Género	
	Voto en el Extranjero	
Participación Electoral		
<b>2016 Municipal</b>	Conformación de las Juntas Receptoras de Votos (JRVs)	
	Financiamiento Político Electoral y Fortalecimiento de los PP	
	Acceso a los medios de comunicación	
	Participación Electoral	
	Participación de las Mujeres	
	Padrón Electoral	
<b>2018 Generales</b>	Información a la ciudadanía	
	Encuestas	
	Organización y Tecnología Electoral	Integración de las Juntas Receptoras de Votos
		Voto en el exterior

	Transmisión y divulgación de resultados
	Financiamiento político-electoral
	Participación política de las mujeres
	Justicia Electoral

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes finales de las MOE-OEA en Costa Rica. En Costa Rica, como en la mayoría de los casos de la región, prevalecen las recomendaciones relacionadas con la Organización Electoral y el Financiamiento Político. A continuación, se describen las categorías que más han sido mencionadas en los informes finales de las MOE-OEA en Costa Rica.

### ***Organización Electoral***

Uno de los principales temas señalados por la OEA en Costa Rica refiere a la integración de las Juntas Receptoras de Votación (JRV). En algunos países como México, estas son conformadas por ciudadanos sorteados y capacitados por la autoridad electoral; sin embargo, en Costa Rica estas han sido tradicionalmente integradas por los partidos políticos. El modelo no presentó problemas en la época en que regía el sistema bipartidista ya que eran los mismos partidos (PLN y PUSC) los que vigilaban que no se presentaran conductas que afectaran a sus grupos políticos, y ambos tenían presencia en la totalidad del país.

La reconfiguración política y el posicionamiento de nuevos partidos en los últimos años han evidenciado la necesidad de replantearse la forma en la que las JRV son integradas; ya que la fragmentación partidaria derivó en la imposibilidad de que todos contaran con la cobertura suficiente en el país;

La misión pudo conocer que los partidos políticos, especialmente los más pequeños y nuevos, no tienen capacidad de movilizar a suficientes afiliados y/o simpatizantes que quieran desempeñar ad-honorem el cargo de miembro de JRV (OEA, 2018: 13)

Esto no sólo representa un importante sesgo, sino que propicia la desconfianza entre los actores que participan en el desarrollo del proceso electoral. Las MOE-OEA (2010, 2014, 2016, 2018) reiteradamente han señalado la pertinencia de incluir figuras ciudadanas cuya capacitación además dependa del TSE para lograr así un adecuado desarrollo de la votación en la que cada uno de los integrantes tenga

claramente definidos sus roles y responsabilidades. Ya en 2010, la misión que observó las elecciones generales incluyó esta recomendación bajo la categoría de *Reformas Legislativas* (Sistema Político y Legal), recomendando que se la modificación de dicho modelo en la legislación; y en 2018 señaló que “es necesario que Costa Rica tome medidas definitivas para atender a este reto que vienen observando las misiones de observación electoral de la OEA en el país desde hace varios años” (OEA, 2018: 14).

Además de esto se han detectado áreas que se pueden mejorar en relación a los procesos de digitalización y actualización de los datos, así como la cartografía electoral; ya que, desde el punto de vista de la misión en las elecciones generales de 2010, “existe una amplia experiencia acumulada en otros países en materia de geografía electoral que podría ser recuperada por el TSE” (OEA, 2010: 36)

El voto en el extranjero se implementó por primera vez en 2014, sin embargo, ya la MOE-OEA ese año notó que deben hacerse mayores esfuerzos para generar conciencia en los ciudadanos costarricenses viviendo en el exterior para que participen y ejerzan su derecho al sufragio. En 2018 la Misión sugirió “desarrollar campañas de sensibilización que contribuyan a promover el voto en el extranjero y a generar mayor conciencia sobre la participación electoral (OEA, 2018: 14).

### ***Financiamiento Político***

El financiamiento a los partidos políticos en periodos de campaña; ya sea público o privado, así como el acceso a medios de comunicación; es uno de los principales debates y señalamientos que han hecho las misiones en Costa Rica;

La MOE-OEA observó que, si bien el marco normativo y vigente contiene medidas para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el control gubernamental sobre los recursos destinados al financiamiento de los partidos, el mismo tiene limitaciones para garantizar equidad y acceso oportuno de los partidos al financiamiento estatal para sufragar sus gastos de campaña (OEA, 2014: 58)

En prácticamente todas las misiones (2010, 2014, 2016 y 2018) 2010 se ha recomendado reformular las condiciones para que los partidos accedan a los fondos

estatales de manera anticipada<sup>30</sup> (ya sea en elecciones generales o municipales). Lo anterior debido a que la falta del recurso estatal para campañas electorales de manera oportuna puede derivar en una mayor dependencia al financiamiento privado, que a su vez debe ser regulado de manera más rigurosa mediante topes de gasto:

Además de generar inequidad en la contienda, la dependencia al financiamiento privado dispara el gasto financiero de los partidos políticos y, en ocasiones, los lleva a endeudarse para hacer frente a los intereses, comisiones y honorarios profesionales en los que incurren para acceder a los préstamos de los bancos (OEA, 2018: 16)

En cuanto a los medios de comunicación; si bien eso puede ser señalado en otra categoría, en este apartado se incluye ya que la difusión de la información de los partidos políticos es parte fundamental de las campañas electorales y de las prerrogativas que debieran tener los partidos en las contiendas. En 2018 se señaló, como en otras misiones (2014, 2016) la posibilidad de considerar la distribución de tiempo en radio y televisión gratuita para todas las opciones políticas. Lo anterior, fue recomendado en la elección municipal de 2010 en la categoría de *Reformas Legislativas*, añadiendo que “aplicar las provisiones sobre espacios publicitarios concedidos al TSE en la Ley de Radio y hacer las reformas legislativas que se consideren necesarias para brindar mayores oportunidades publicitarias y difusión institucional a los partidos políticos” (OEA, 2010: 32).

La importancia de mantener estructuras y procedimientos estandarizados para reportar gastos de los partidos políticos genera un ambiente de certidumbre y legalidad, dichos procesos deben mantener una uniformidad que no se vea comprometida por el cambio en sus dirigencias; por lo anterior, la misión de 2016 recomendó que se establezcan estructuras responsables de dichas actividades dentro de los partidos para llevar a cabo sus informes de gastos y administración de los recursos con los que cuentan.

---

<sup>30</sup> En Costa Rica, el financiamiento público se entrega a los partidos una vez que haya concluido la elección mediante reembolsos de los gastos comprobados ante el TSE.

En 2016 se incluyó en esta categoría el Fortalecimiento a los Partidos Políticos, que refería en particular a la democratización de sus estructuras internas y la promoción de más liderazgos; lo anterior debido a que la reelección indefinida de alcaldes en Costa Rica genera que reducidos grupos se mantengan en el poder negando el acceso a nuevos actores en la vida política de las municipalidades y las posibilidades de alternancia.

### ***Reformas Legislativas- Sistema político y legal***

En el caso de las Reformas Legislativas; o la necesidad de cambios en el Sistema Político y Legal con base en lo recomendado por la OEA; los principales temas han sido objeto de señalamiento en otras categorías: la integración de las JRV y la franja electoral gratuita son sin duda, las más recurrentes. Sin embargo, otra de las revisiones a la legislación que la MOE-OEA recomendó hacer en 2007 fue la relativa a la ley de referéndum, que carecía de especificidad y en 2010 recomendó reducir los tiempos de impugnación ya que el plazo era excesivo, lo que podía desestabilizar el proceso o afectar su adecuado desarrollo.

Como vimos en el anterior capítulo; las recomendaciones que requieren cambios legales tienen menores tasas de implementación que aquellas que dependen de recursos financieros.

### ***Medios de Comunicación***

Si bien lo relativo a medios de comunicación ha sido señalado en varias misiones dentro de la categoría de Financiamiento Político, o incluso de Reformas Legislativas; en este apartado recuperamos la importancia de una franja electoral gratuita en radio y televisión, que ha sido recomendado al menos en tres ocasiones en los últimos años.

La recomendación también se ha encaminado en que se fomente un debate público a través de la mejora en los contenidos de las campañas publicitarias (2007), así como a propiciar espacios de difusión en todos los medios de comunicación para que la competencia se dé en igualdad de condiciones (2014).

En 2018 la MOE-OEA incluye la categoría Encuestas, señalando la importancia de que estas sean manejadas con cautela, ya que muchas veces de los resultados que se obtengan de ellas va a depender tanto el financiamiento estatal, como la participación de los partidos en los debates, añadiendo además que “las encuestas son inexactas y son utilizadas políticamente a pesar de no constituir una herramienta eficaz para predecir resultados” (OEA, 2018: 12)

### ***Participación Electoral***

Como fue señalado en el presente apartado; Costa Rica se enfrenta desde hace varios años a tasas decrecientes de participación electoral. El abstencionismo representa un reto para el país y las MOE-OEA han señalado la necesidad de estrechar los vínculos con la sociedad civil y sectores educativos para combatirla (OEA, 2010), ya que los jóvenes son la franja poblacional que más se abstiene de ejercer su derecho al voto;

...los jóvenes constituyen simultáneamente el segmento más grande del electorado costarricense (41.8% de los inscritos está en el segmento entre 18-34 años) y a la vez uno de los grupos menos interesados en participar en asuntos políticos o electorales (OEA, 2010: 36)

Lo relativo a esta categoría fue señalado en ambas misiones de 2010 (elecciones generales y municipales), en 2014 y 2016, por lo que el organismo reitera la necesidad de redoblar esfuerzos mediante campañas de educación cívica y programas que fomenten el voto, y no exclusivamente a nivel federal, ya que, en el ámbito municipal, las elecciones presentan mayores niveles de abstención.

### ***Género***

A pesar del establecimiento del principio de paridad en Costa Rica en 2009, su implementación ha sido insuficiente: la misión de 2018 señaló que la mayoría de las listas aún son encabezadas por hombres y a pesar de las medidas llevadas a cabo por el TSE para que al menos en 3 de las 7 listas presentadas por los partidos (en las siete provincias en las que se divide políticamente el país), se espera que la paridad se vea reflejada del mismo modo en la Asamblea Legislativa (OEA, 2018). En 2016 se destacó que las alcaldesas representaron tan sólo el 14% y de la

necesidad de aplicar la paridad horizontal y la alternancia para complementar el actual modelo de paridad;

La ausencia de espacios de formación para las mujeres candidatas y la falta de compromiso de algunos actores con el espíritu de las normas de paridad son otros factores que amenazan la búsqueda de la igualdad (OEA, 2018: 17).

El papel de las mujeres y su participación en la vida política debe ser fortalecido también al interior de los partidos políticos; es común en América Latina la resistencia de dichas estructuras a destinar los recursos necesarios para su capacitación y desarrollo, lo que podría traducirse en una igualdad real de oportunidades para ser votadas.

Finalmente, la MOE-OEA de 2014 señaló una marcada inequidad en la cobertura mediática en detrimento de las mujeres, con tan sólo el 22%, por lo que recomienda que, de considerarse la una franja electoral gratuita en radio y televisión, se destine un porcentaje de ésta específicamente a mujeres para mejorar las condiciones de equidad.

Cuadro 24. Reincidencia de las recomendaciones de las MOE-OEA en Costa Rica<sup>31</sup>

Recomendación	MOE					
	2007 <sub>r</sub>	2010	2010 <sub>m</sub>	2014	2016 <sub>m</sub>	2018
<b>Organización Electoral</b>						
Padrón electoral					X	
Integración y capacitación de JRV		X		X	X	X
Digitalización y actualización de datos		X				
Cartografía electoral		X				
Transmisión y divulgación de resultados (TREP)						X
Voto en el extranjero				X		X
Participación Electoral		X	X	X	X	
<b>Financiamiento Político</b>						
Acceso a fondos de manera anticipada			X	X	X	X
Establecer topes al financiamiento privado		X				
Franja gratuita en radio y tv	X		X	X	X	X
Reporte estandarizado de gastos					X	
<b>Sistema Político y Legal</b>						
Integración de las JRV		X				

<sup>31</sup> La *r* y la *m* indicadas tras el año de la MOE-OEA refieren a elecciones municipales y a referéndum; mientras las que no contienen letra seguida del año responden a elecciones generales.

Democracia interna de los partidos políticos					X	
Continuación de las actividades de partidos en periodos no-electorales				X		
Reducir el tiempo de impugnación		X				
Afinar la ley de referéndum	X					
<b>Comunicación política</b>						
Mejorar contenidos de las campañas	X					
Encuestas y sondeos de opinión pública	X					X
Propiciar espacios de debate				X		
<b>Género/Participación política de las mujeres</b>			X	X	X	X

Fuente: elaboración propia basada en la información contenida en los informes finales de las MOE-OEA en Costa Rica (2007-2018).

## CONCLUSIONES

La observación electoral se ha convertido, sin duda, en un referente constante para el perfeccionamiento de nuestros sistemas político-electorales. De lo anterior deriva la importancia de que la observación se lleve a cabo de manera adecuada y ésta tenga como resultado la emisión de recomendaciones puntuales que puedan abonar a la construcción democrática en el país que se observa. El insumo más importante de una MOE, y su principal legado serán entonces las recomendaciones que emite.

A pesar de lo anterior, existen muchos países en América Latina que, siendo receptores tradicionales de grupos de observadores, mantienen condiciones que pueden estar dentro de la legalidad, pero no así de condiciones reales de democracia. Lo arrojado por la revisión de los casos no necesariamente establece una correlación entre la presencia de misiones y buenos estándares democráticos.

Costa Rica y Honduras han recibido MOE-OEA desde la década de los sesenta y tienen un desarrollo democrático muy distinto, aunque con ciertos paralelismos. Ambos tuvieron un sistema bipartidista desde la instauración democrática, que fue resquebrajándose en los últimos años con la irrupción de nuevos partidos en el escenario político. Ambos llevaron a cabo una interpretación constitucional garantista que permitió la reelección presidencial (2003 en Costa Rica y 2015 en

Honduras), que al menos en Costa Rica, no ha representado un retroceso democrático según la calificación del país en los índices internacionales. Un análisis de las consecuencias que esto tuvo en Honduras podría ser aún prematuro.

México por su parte, no tiene una larga tradición como receptor de MOE-OEA, sin embargo, la capacidad técnica de sus órganos electorales, tanto administrativos como jurisdiccionales, y la infraestructura con la que cuenta su sistema de elecciones lo han convertido en un importante referente en la región.

Muchas de las recomendaciones revisadas en la presente investigación responden a la Organización Electoral, particularmente a la logística durante la jornada electoral. Estas han sido reiteradas y la repetición de las mismas supone que son desatendidas, sin embargo, es necesario señalar que las mismas no suponen dificultades mayores que pudieran impactar al resultado de las contiendas en el país anfitrión.

Las recomendaciones en temas que impacten considerablemente el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía son las que requieren de mayor observancia y atención. Las transformaciones de fondo en los sistemas políticos son cruciales para el mejoramiento de las democracias; sin embargo, es importante tener en cuenta que los elementos necesarios para ello muchas veces rebasan el ámbito electoral, además, “los cambios institucionales rara vez resuelven los problemas derivados de la cultura política” (Casas-Zamora, 2014: 24).

Los problemas estructurales y culturas que aún enfrenta Latinoamérica realmente no son objeto de observación por las MOE. Si bien se ha ampliado la labor de las misiones a todo el ciclo electoral y cada vez son más los temas sujetos a escrutinio, no hay que dejar de lado que ejercer ciudadanía y vivir en democracia no se reduce a la celebración de elecciones libres, periódicas, competitivas y justas; aunque muchas veces, las elecciones pueden arrojar bastante luz sobre los derechos ejercidos efectivamente en una sociedad determinada. Tanto los índices que miden la calidad de las democracias actuales, como los organismos que se dedican a la promoción y protección democrática han enfatizado en la importancia de incluir aspectos sustantivos al momento de evaluar procesos electorales: la pobreza, los

índices de alfabetización, el empleo, el nivel de desigualdad, el acceso a la salud y la violencia son algunos de los factores que impactan a la democracia.

El dinamismo de la materia electoral se manifiesta a través de la intensa producción legislativa en la región, que puede o no estar influenciada por las recomendaciones que emiten los grupos de observadores, pero que siempre puede verse nutrida de ella. El intercambio de experiencias entre las agencias de observación, así como de las autoridades electorales ha contribuido a mejorar la organización de elecciones y la ampliación de derechos relativos a la participación y representación política de los y las ciudadanas latinoamericanas.

Un ejemplo claro de ello sería el principio de paridad: en los tres casos revisados, dos de ellos ya la han establecido formalmente; lo que había sido recomendado en misiones previas a las respectivas reformas. Hoy en día, la problemática radica en las consecuencias de su aplicación, no sólo en el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, sino en su propia integridad física. La ola de violencia por cuestiones de género ha representado un daño colateral a la necesidad del establecimiento, primero de cuotas de género, luego del principio de paridad.

Lo anterior obliga a que se lleve a cabo un análisis a profundidad de las condiciones que continúan obstaculizando el desarrollo de nuestras democracias. No solo los aspectos procedimentales de las elecciones deben ser revisados con cautela, sino los efectos que las cuestiones electorales pueden tener en otros ámbitos;

Los políticos tienen un acercamiento pragmático al tema de la reforma electoral que la reduce al análisis de pérdidas y ganancias...dado que la reforma electoral es producto de compromisos y consensos entre las fuerzas políticas vigentes en un país no se puede esperar que siempre obedezca a criterios técnicos (Picado, 2008: 26).

Debe establecerse un vínculo constante entre autoridades electorales, grupos de observadores (ya sean domésticos o internacionales) y los miembros del poder legislativo para que la normativa se construya partiendo de necesidades reales del sistema electoral y no de intereses políticos de la coyuntura. La democratización debe representar, más que un estándar internacional a seguir, un compromiso permanente con nuestras sociedades. Por ello se debe apostar por sistemas

electorales que tiendan a la expansión progresiva de derechos para todos los ciudadanos, más que regímenes democráticos que tiendan a la restricción de los mismos con el único fin de garantizar elecciones competitivas.

En relación a las recomendaciones de las MOE-OEA, para que estas tengan un eco en el país observado, es necesaria la sistematización de sus informes finales y la estandarización de sus categorías. Si bien se reconoce la inmensa labor de la OEA, particularmente del personal del DECO en las actividades de observación y en la elaboración de detallados informes en los que no sólo emiten recomendaciones, sino que realizan un ilustrativo recuento del sistema electoral y el contexto de las elecciones en el país anfitrión; los documentos e informes finales deben profundizar en las problemáticas específicas de los países miembros y en el estatus de la implementación de las recomendaciones emitidas de manera reiterada.

### **Fuentes Consultadas**

Álvarez-Icaza Longoria, Emilio; González-Barreas, Imelda (2017). *Derechos humanos, ciudadanía y paz. Construcción de la democracia en México*. Guadalajara, Jalisco: ITESO. Disponible en <https://rei.iteso.mx/handle/11117/4677>

Benítez Manaut, Raúl (1996). "La ONU en México. Elecciones presidenciales de 1994". *Foro Internacional*, Vol. 36, No. 3 (145). Pp. 533-565. <http://www.jstor.org/stable/277385P62>

Bolaños Barquero, Arlette (2006). "Las cuotas de participación política de la mujer en Costa Rica, 1996-2005". En *Revista de Derecho Electoral*. Tribunal Supremo de Elecciones. Costa Rica. Pp. 1-17.

Bolívar Meza, Rosendo (2013). "Alternancia política y transición a la democracia en México". En *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, vol. 6, núm. 12. Pp 33-53.

Boneo, Horacio; Carrillo, Manuel y Valverde, Ricardo (2007). "La observación (internacional y nacional) de las elecciones". En Nohlen, Dieter y otros (comps.) *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*. México: FCE, 2007: 1072-1109.

Brown Aráuz, Harry (2006). "Elecciones en Costa Rica 2006". En: *Revista Tareas no. 123*. CELA, Centro de Estudios Latinoamericanos. Panamá. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/panama/cela/tareas/tar123/07arauz.pdf>

f

Cascante Matamoros, María José (2016). “Los cambios en el sistema de partidos costarricense: viejos y nuevos actores en la competencia electoral”. En Freidenberg, Flavia (Ed.) *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015*. Tomo 1. México, América Central y República Dominicana México: UNAM-INE. Pp. 81-111. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4284-los-sistemas-de-partidos-en-america-latina-1978-2015-tomo-1-mexico-america-central-y-republica-dominicana>

Dahl, Robert (1971). *La Poliarquía. Participación y Oposición*. Editorial Tecnos. Madrid. Pp. 13-46.

De Icaza, Gerardo (2018). “Observación, acompañamiento y falsa observación” En *Excelsior*. Año CII Tomo III, No. 36,793 Ciudad de México. P. 16.

----- (2018). “La Observación Electoral como mecanismo de mejoramiento y consolidación de la democracia en la región americana”. En Rojas Hernández, Laura Angélica (Coord.) *La Organización de los Estados Americanos hacia su 70 aniversario: desafíos actuales y su relevancia en el acontecer hemisférico*. México. Senado de la República. Pp. 229-247.

Duhem, Mónica (2006). “La importancia de definir un concepto de calidad de la democracia”. En *El Cotidiano*, vol. 21, no. 140. Editorial Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapozalco. Pp. 58-66. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32514006>

Etellect (2018) *Informe de violencia política en México, julio-agosto 2018*. Disponible en: <http://www.etellect.com/reporte/informe-de-violencia-politica-en-mexico-8.html>

Freedom House (2018). *Freedom in the World*. Disponible en: <https://freedomhouse.org/report/methodology-freedom-world-2018>

Freidenberg, Flavia (2015). “¡En el Jardín de las Delicias! Los informes de las Misiones de Observación Electoral como una herramienta para evaluar las elecciones en América Latina”. *Instituto de Investigaciones Jurídicas*. Universidad Nacional Autónoma de México.

----- (2017). “¿Qué es una buena elección?: El uso de los informes de las Misiones de Observación Electoral para Evaluar los Procesos Electorales Latinoamericanos (2013-2016)”. En *Revista de Ciências Sociais*, Río de Janeiro, vol. 60, No. 4, Pp. 1095-1142.

Fundación Konrad Adenauer (2016). *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-LAT)*. Disponible en: <http://idd-lat.org/2016/informes/2016/index.html>

Galván, Facundo Gabriel (2015). “La observación electoral: apuntes para su discusión conceptual en América Latina”. En *América Latina Hoy* en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30842528002>

Hernández Valle, Rubén (2002). *El régimen jurídico de los derechos fundamentales en Costa Rica*. Editorial Juricentro. Pp. 457-494.

Huntington, Samuel (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Ediciones Paidós Ibérica. Barcelona.

Krennerich, Michael; Zilla, Claudia (2007) “Elecciones y contexto político” En Nohlen, Dieter y otros (comps.) *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*. México: FCE, 2007. 39-47

Langston, Joy (2009). “Las reformas al Cofipe, 2007” En: *Política y Gobierno*. México, pp. 245-272.

Mayorga, Armando (2018). “Abstencionismo toca el 33,8%, uno de los mayores en 65 años”. En *La Nación*. Disponible en: <https://www.nacion.com/el-pais/politica/abstencionismo-toca-el-348-uno-de-los-mayores/RJVDZ4YSOJFS5ESQESB7B56OHA/story/>

Martínez I Coma, Ferran; Nai, Alessandro; Norris, Pipa (2016). *Difusión Democrática. Cómo las organizaciones regionales fortalecen la integridad electoral. Informe Ejecutivo*. The Electoral Integrity Project. University of Sidney and Harvard Kennedy School.

Meilán, Xabier; Tuccinardi, Domenico (2015). “La observación electoral europea en América Latina. Un análisis de 15 años de recomendaciones (2000-2014). América Latina Hoy .Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30842528005>> ISSN 1130-2887

Mejía, Thelma (2002). “La reforma militar: una agenda inconclusa”. En: Torres Calderón, Manuel et al. *Descifrando a Honduras. Cuatro puntos de vista sobre la realidad política tras el huracán Mitch*. Hemisphere Iniciatives, Cambridge, Massachusetts Pp. 18-23. Disponible en: <https://studylib.es/doc/8257740/descifrando-a-honduras>

Molinar Horcasitas, Juan; Weldon, Jeffrey (2014). “Elecciones de 1988 en México: crisis del autoritarismo”. En: *Revista Mexicana de Opinión Pública*, julio-diciembre. México. Pp. 165-191.

Morlino, Leonardo (2005). *Democracia y Democratizaciones*. Centro de Estudios de Política Comparada, A.C. México. Pp. 139-163.

Muñoz-Pogossian, Betilde; Álvarez Veloso, David (2015). “La Responsabilidad de Observar: repensando la observación electoral de la OEA”. *América Latina Hoy*, núm. 70, Universidad de Salamanca. Salamanca, España. Pp 55-76.

Navarro Rodríguez, Tania. (2017). “Los usos estratégicos de la observación electoral. El caso de la Alianza Cívica en México (1994-2012).” En: *Foro Internacional*. Pp. 686-728. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.24201/fi.v52i3.2452>

Organización de los Estados Americanos (2003). *Carta Democrática Interamericana. Documentos e interpretaciones*. Estados Unidos: OEA.

----- (2008). *Criterios para la Observación Electoral: un Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA*. Estados Unidos: OEA.

-----, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). *Nuestra Democracia*. Fondo de Cultura Económica-PNUD-OEA. Primera Edición, México.

----- (2017). *Memoria de labores 2017 del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la OEA*. SP. OEA

Organización de las Naciones Unidas (2005). *Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones y Código de conducta para observadores internacionales de elecciones*. Estados Unidos: ONU.

Orozco, Jesús; Woldenberg, José (2007) “Ética y responsabilidad en el proceso electoral” En Nohlen, Dieter y otros (comps.) *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*. México: FCE, 2007. Pp. 64-66.

Otero Felipe, Patricia (2013). “El sistema de partidos de Honduras tras la crisis política de 2009. ¿El fin del bipartidismo?” En *Colombia Internacional*, (79), 249-287.

Perina, Rubén (2012). “Los desafíos de la Carta Democrática Interamericana”. En: *Estudios Internacionales*, Año 44, No. 173. Pp. 7-36. <http://www.jstor.org/stable/24311807>

Picado León, Hugo (2008). “La negociación de la Reforma al Código Electoral Costarricense”. En: *Revista de Derecho Electoral*. Tribunal Supremo de Elecciones. San José, Costa Rica. Pp. 1-33

Pignataro, Adrián (2017). “Lealtad y castigo: comportamiento electoral en Costa Rica”. En: *Revista Uruguaya de Ciencia Política Vol. 26 N°2*. Montevideo, Uruguay. Pp. 7-25.

Pozas Horcasitas, Ricardo (1997). “La observación electoral: una modalidad de la militancia ciudadana”. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, núm. 2. Universidad Nacional Autónoma de México. Pp. 23-40. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/3541161>

Proyecto Estado de la Nación (PEN) (2001). “La larga transición hacia la democracia”. En Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia. San José, Costa Rica. Pp. 101-130.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Aguilar-Altea-Taurus-Alfaguara. Argentina.

Ramírez Baracaldo, Adriana M (2011). “La nueva ruta en las relaciones internacionales: La OEA y el fortalecimiento de los procesos democratizadores en la región” En: *Revista de Derecho*, núm. 35. Universidad del Norte Barranquilla, Colombia. Pp. 220-243.

Rodríguez, Cecilia Gabriela (2015). “Honduras: hacia una reconfiguración del sistema partidario tras las elecciones generales de 2013”. En: *Colombia*

*Internacional*, No. 85. Colombia. Pp. 209-226. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n85/n85a08.pdf>

Romero Ballivián, Salvador (2016). "Elecciones, sistema de partidos, democracia y ciudadanía en Honduras (1980-2013)". En: *Revista Mexicana de Derecho Electoral*. Pp. 277-324. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.22201/ij.24487910e.2016.9.10103>

Sánchez, Fernando (2001). "Sistema Electoral y Partidos Políticos: Incentivos hacia el bipartidismo en Costa Rica". *Anuario de Estudios Centroamericanos*. Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. Pp. 133-168.

Sen, Amartya (2003). "El valor universal de la democracia". THEMIS: *Revista de Derecho*, No. 47. Pp. 277-286.

Sosa, Eugenio (2016). "Democracia, procesos electorales y movimientos sociales en Honduras. De la transición política al golpe de Estado". En: *Crítica y Emancipación*, vol. VIII, núm. 15. Disponible en: <http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/18/184010/html/index.html>

Taylor Robinson, Michelle (2006). "La política hondureña y las elecciones de 2005". E *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, n°1. Texas A&M University, Estados Unidos. Pp. 114-124.

The Economist Intelligence Unit (2017). *Democracy Index 2017*. Disponible en <http://pages.eiu.com>

Thompson, José (2008). "La observación electoral en el Sistema Interamericano" *Diálogo político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C. Año XXV - N° 4. Pp. 37-67

Tilly, Charles (2007). *Democracia*. Ediciones Akal. Madrid, España. Pp. 57-114

Treminio Sánchez, Ilka (2015). "El PAC al poder: elecciones 2014 y los principales cambios en el sistema político costarricense". En: *Península*. Centro de Investigaciones y Estudios Políticos (CIEP), Universidad de Costa Rica. Pp. 103-126.

Unión Interparlamentaria (2019). "Women in politics: 2019". Disponible en: <https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2019-03/women-in-politics-2019>

Vargas Culléll, Jorge (2007). "Costa Rica: fin de una era política". En: *Revista de Ciencia Política*. España. Pp. 113-128. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32409907>

Woldenberg, José (2012). *Historia Mínima de: La transición democrática en México*. El Colegio de México. México, D.F.

### **Informes de las Misiones de Observación Electoral en Costa Rica, Honduras y México:**

Organización de los Estados Americanos. Base de datos de Misiones de Observación Electoral y Recomendaciones. <http://www.oas.org/eomdatabase/>

Costa Rica 2007. Informe ante el consejo Permanente de la Misión de Observación Electoral. Referéndum sobre el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos. 7 de octubre de 2007. Disponible en: <http://www.oas.org/eomdatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=265&MissionId=329>

Costa Rica 2010. Informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA sobre las elecciones generales celebradas en la República de Costa Rica el 7 de febrero de 2010. Disponible en: <http://www.oas.org/EOMDatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=264&MissionId=328>

Costa Rica 2010. Informe final ante el Consejo Permanente de la Misión de Observación Electoral de la OEA sobre las elecciones municipales en la República de Costa Rica. 5 de diciembre de 2010. Disponible en: <http://www.oas.org/EOMDatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=260&MissionId=324>

Costa Rica 2014. Informe final de la Misión de Observación Electoral en las elecciones de presidente, vicepresidente y diputados a la Asamblea Legislativa en la República de Costa Rica. Primera y segunda vuelta. 2 de febrero y 6 de abril de 2014. Disponible en: <http://www.oas.org/EOMDatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=258&MissionId=319>

Costa Rica 2016. Informe ante el Consejo Permanente de la Misión de Observación Electoral en las Elecciones Municipales del 7 de febrero de 2016 en la República de Costa Rica. Disponible en: <http://www.oas.org/EOMDatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=384&MissionId=458>

Costa Rica 2018. Informe final ante el Consejo Permanente de la Misión de Observación Electoral en las Elecciones Nacionales. Disponible en: <http://www.oas.org/EOMDatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=401&MissionId=478>

Honduras 2005. Informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Honduras. Elecciones Primarias 2005. Disponible en: <http://www.oas.org/EOMDatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=235&MissionId=296>

Honduras 2005. Informe de la Misión de Observación Electoral en la República de Honduras. Elecciones Generales, 27 de noviembre 2005. Disponible en: [http://www.oas.org/es/council/CP/documentation/var\\_documents/cpdoc/](http://www.oas.org/es/council/CP/documentation/var_documents/cpdoc/)

Honduras 2008. Informe de la Misión de Observación Electoral. Elecciones Primarias. República de Honduras a 30 de noviembre de 2008. Disponible en: <http://www.oas.org/EOMDatabase/moeInfo.aspx?Lang=es&id=237>

Honduras 2012. Informe Final de la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos. Elecciones Primarias del 18 de noviembre de 2012 de la República de Honduras. Disponible en: <http://www.oas.org/eomdatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=239&MissionId=300>

Honduras 2013. Informe Final de la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos, Elecciones Generales del 24 de noviembre de 2013 de la República de Honduras. Disponible en: <http://www.oas.org/EOMDatabase/moeInfo.aspx?Lang=es&id=240>

Honduras 2017. Segundo informe preliminar de la Misión de Observación Electoral en Honduras. 17 de diciembre de 2017. Disponible en: <http://www.oas.org/EOMDatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=396&MissionId=473>

México 2009. Informe de la Misión Internacional de la OEA. Misión para presenciar las elecciones federales de diputados en los Estados Unidos Mexicanos. 5 de julio de 2009. Disponible en: <http://www.oas.org/EOMDatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=243&MissionId=304>

México 2012. Informe final de la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos sobre el Proceso Electoral Federal 2011-2012 del 1 de julio de 2012 celebrado en los Estados Unidos Mexicanos. <http://www.oas.org/EOMDatabase/recommsR.aspx?Lang=es&fc1=CMEX&fc2=N1,5,48,49,6,3,2,4&fc3=N2012>

México 2015. Informe al Consejo Permanente de la Misión de Visitantes Extranjeros en las elecciones federales del 7 de junio de 2015 de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <http://www.oas.org/EOMDatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=374&MissionId=447>

México 2018. Informe final de la Misión de Visitantes Extranjeros en las elecciones federales y locales celebradas en los Estados Unidos Mexicanos el 1 de julio de 2018. Disponible en: <http://www.oas.org/eomdatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=409&MissionId=488>