

REFORMA POLÍTICA Y ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA 1978-2007: LECTURA REGIONAL COMPARADA

Daniel ZOVATTO
J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Reformas al régimen de gobierno*. III. *Reformas al régimen electoral*. IV. *Reformas al sistema de partidos políticos*. V. *Conclusiones y reflexiones finales*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Para iniciar el análisis del proceso de reforma política y electoral ocurrido en Latinoamérica a partir del inicio de la tercera ola democrática,¹ es pertinente tener presente lo sostenido por Giovanni Sartori, quien ha señalado: “..es claro que las instituciones y Constituciones no pueden hacer milagros. Pero difícil será que tengamos buenos gobiernos sin buenos instrumentos de gobierno”.² Para Sartori, la estructura legal de un país ordena y disciplina los procesos de toma de decisiones en el Estado, aspecto fundamental para el buen funcionamiento de la democracia moderna.

En efecto, la producción de buenos gobiernos está marcada por el diseño y la construcción de las estructuras normativas e institucionales capaces de generar gobernabilidad en el marco de la democracia representativa; por ende, los procesos de reformas legales y constitucionales significan

¹ Véase Huntington, Samuel, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Londres, Norman, 1991.

² Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 8.

un asunto crucial para la democracia, en la medida en que contribuyen a dar viabilidad a la interacción política.

A partir de 1978, los países de América Latina experimentaron la necesidad de impulsar una clara y renovada agenda de reformas dirigidas a tratar de equilibrar, ajustar y sintonizar los sistemas políticos con las nuevas realidades sociales y las crecientes exigencias de la ciudadanía en búsqueda de mayor y mejor representación y gobernabilidad. Estas reformas abarcaron aspectos centrales del régimen de gobierno, del régimen electoral y del sistema de partidos, y si bien en numerosos países ha habido fuertes resistencias al cambio, ya se ha recorrido un largo camino con importantes efectos en la consolidación de las instituciones democráticas de la región.

En esta línea de pensamiento, el examen que presentamos pretende reflejar las principales características y tendencias del proceso latinoamericano de reforma política y electoral durante el periodo que va desde 1978 hasta 2007, organizado en torno a los ejes principales:

- Reformas del régimen de gobierno.
- Reformas del régimen electoral.
- Reformas del régimen de partidos políticos (en materia de democratización interna y de financiación).

En la primera parte del estudio, referida al régimen de gobierno, se analizan el sistema de gobierno presidencial vigente en la región y las iniciativas presentadas para modificarlo, y se hace una caracterización de los sistemas latinoamericanos. También se examinan las reformas para equilibrar la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y las vinculadas con las instituciones de rendición de cuentas.

En la sección correspondiente a las reformas al régimen electoral se abarcan las relacionadas con el sistema de elección presidencial, la duración del mandato y la reelección, la simultaneidad de las elecciones, el sistema de elección legislativa (para ambas cámaras), las reformas dirigidas al organismo electoral y las producidas en materia de democracia directa.

En la parte correspondiente a las reformas relacionadas con el sistema de partidos políticos se analizan las principales transformaciones de su democracia interna, su financiamiento político, la discriminación positi-

va (género y otras poblaciones), las candidaturas independientes y el transfuguismo político.

Finalmente, a manera de cierre, se destacan las principales características de los procesos de reforma realizados durante el periodo de estudio, y una valoración final de los objetivos que deben guiar la nueva agenda de reformas en la región, con base en la experiencia obtenida a lo largo de estas tres décadas.

Cabe destacar, como se ha señalado en la nota introductoria de esta obra, que los procesos de reforma están en continua evolución. Por ello, no es de extrañar que al momento de escribir este balance ya en algunos países se estén dando, si bien en diversos niveles de desarrollo, gestiones para una nueva reforma política o electoral. Tales son los casos de Colombia, donde la comisión primera del Senado de la República aprobó en diciembre de 2007 la propuesta de reforma constitucional que incluye modificaciones al sistema del financiamiento de partidos, entre otros temas; Costa Rica, en donde una comisión legislativa está tramitando reformas a la ley electoral, también con énfasis en los aspectos del financiamiento político. Por su parte, en Nicaragua el partido de gobierno está actualmente promoviendo una moción de reforma constitucional que busca el cambio de un régimen presidencialista a un régimen de naturaleza parlamentaria.

Dado que estas iniciativas de reforma están aún en proceso de discusión, y que el cierre de este estudio es diciembre de 2007, no han sido incluidas en él. Sin embargo, nos parece relevante señalarlos, para llamar la atención sobre el continuo movimiento en esta materia.

II. REFORMAS AL RÉGIMEN DE GOBIERNO

En este apartado se ofrece un panorama sobre los diversos procesos de reforma a los regímenes de gobierno en América Latina en el marco de la “tercera ola democrática”. Dichos procesos (al lado de los relacionados directamente con el sistema electoral y el sistema de partidos políticos) se han caracterizado por su contribución a la transición o consolidación de la democracia en los 18 países de la región que integran el estudio, propiciando el hecho histórico inédito de que nunca en América Latina la democracia se ha extendido tanto (aun cuando no en todas partes con la profundidad deseada) y por un periodo tan prolongado.

1. *La forma de gobierno presidencial en la región*

Aunque el régimen presidencial se generalizó en el continente durante los siglos XIX y XX, debe recordarse que no ha constituido la única forma de gobierno ensayada en América Latina. Entre los ejemplos opuestos a la fórmula presidencial eminentemente republicana puede citarse el régimen monárquico o imperial que se adoptó en algunas de las colonias recién emancipadas, como en el caso de México en 1821 y, posteriormente, bajo Maximiliano (1865-1867), si bien el régimen imperial que logró establecerse y alcanzó mayor eficacia fue el brasileño, que funcionó de 1823 a 1889.

Por otra parte, dentro de las formas de gobierno democráticas de carácter republicano adoptadas en la región, pero distintas a la presidencial, es frecuente identificar como régimen parlamentario el establecido en Chile entre 1891 y 1924 (aunque autores destacados se resisten a catalogarlo de tal manera).³ En realidad, parecería que dicho sistema podría calificar más bien como un tipo de sistema presidencial, denominado presidencialismo parlamentarizado según la clasificación propuesta por Jorge Carpizo, y que más adelante se explica y adopta, de la misma manera que el establecido en las Constituciones de Chile de 1833, Perú de 1856 y Uruguay de 1934. De manera similar, y dentro del modelo de presidencialismo, cabría mencionar los sistemas que contemplaron matices parlamentarios o, incluso, aquellos que establecieron un presidencialismo atemperado, con cierto predominio del Legislativo, como el de las Constituciones de Uruguay de 1839, México de 1857 y Chile de 1925.⁴ Por otra parte, y como una forma de gobierno distinta, conviene recordar el ejemplo del régimen directorial uruguayo, consistente en un Ejecutivo colegiado, vigente de 1918 a 1933 y de 1952 a 1966.⁵

³ Si bien el Parlamento tenía la facultad de censurar ministros, carecía de atribuciones para censurar al jefe de gobierno, característica clave de un sistema parlamentario (cfr. Nohlen, Dieter, *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, México, TEPJF-IFE-Friedrich-Nauman Stiftung, 1999, pp. 32 y 33).

⁴ Véase Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, UNAM, 2007, pp. 194-207.

⁵ Véase Gros Espiell, Héctor, "El predominio del Poder Ejecutivo en América Latina", *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1977, pp. 9 y ss. Incluso en México, con motivo de la Constitución de Apatzingán de 1814, durante

En la actualidad, cabe afirmar que los 18 países objeto de análisis adoptan un sistema presidencial.

A. *El debate presidencialismo vs. parlamentarismo*

A partir de finales de los años setenta y de manera acelerada durante la segunda mitad de la década de los ochenta, junto a diversos países de la región que habían preservado de antaño su sistema presidencial de gobierno, se restauraron paulatinamente regímenes constitucionales del mismo carácter en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y Uruguay (después de cierto periodo bajo regímenes autocráticos, como resultado de distintas causas y el triunfo de la doctrina de la “seguridad nacional” desde los sesenta y la consecuente intervención del ejército en la política). Lo anterior ha permitido, apunta Jorge Carpizo, que todos y cada uno de los 18 países del área califiquen como democracias, al menos electorales (en tanto que sus gobiernos se han venido vertebrando a través de elecciones libres, justas y auténticas; esto es, mediante elecciones competitivas partidarias abiertas, generalmente objetivas y limpias).⁶

Antes de ahondar en las características del sistema presidencial y de sus diferencias y/o posibles combinaciones con el sistema parlamentario, es oportuno advertir que ambas formas de gobierno (a las que cabría agregar la del gobierno directorial, ya mencionada) es común situarlas dentro de la forma de Estado de democracia clásica y distinguirlas no só-

la lucha de independencia —y que rigió parcialmente— se adoptó también un gobierno directorial conformado por un Ejecutivo colegiado de tres individuos designados por el Congreso (véase Orozco Henríquez, J. de Jesús, “El Poder Legislativo en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, 1992, p. 221).

⁶ Véase Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, cit., nota 4, pp. 111 y 112. Lo anterior de acuerdo con una noción minimalista de democracia como la postulada por Joseph Schumpeter, que pone énfasis en la libertad electoral y la competencia entre distintas opciones políticas como sus elementos constitutivos (*Capitalism, Socialism, and Democracy*, 3a. ed., Nueva York, Harper and Brothers Publishers, 1950, pp. 284 y ss). Con independencia de que, desde la perspectiva de un Estado constitucional democrático de derecho, se considere insuficiente una concepción minimalista de la democracia y se estime conveniente otra más robusta, como la democracia constitucional, esencialmente comprometida con la salvaguarda de los derechos fundamentales.

lo de la forma de Estado autoritario sino de la del Estado socialista, atendiendo a la clasificación propuesta por Paolo Biscaretti di Ruffia.⁷

En este sentido, aun cuando todavía hace poco tiempo era común identificar a varios sistemas latinoamericanos dentro de la forma de Estado autoritario, de acuerdo con esa noción mínima de democracia sería posible ubicar a la totalidad de los 18 países estudiados entre las formas de gobierno del Estado de democracia clásica, caracterizado por la vigencia o aspiración de dos valores fundamentales, como la libertad y la igualdad, consagrados en los diversos ordenamientos constitucionales de la región.

En lo que se refiere a los regímenes latinoamericanos bajo la forma de Estado democrático, resulta también claro que la democracia no ha logrado consolidarse en la región ante los preocupantes déficits de justicia social (la persistencia de altos grados de pobreza y desigualdad, incrementados por las políticas neoliberales) y los déficits político-institucionales (la debilidad del Estado de derecho, la insuficiente rendición de cuentas, los patrones de comportamiento tradicionales de la elite política, el clientelismo, la corrupción, el desprestigio de los partidos políticos y la clase política, los bloqueos políticos, la disminución de la eficiencia del gobierno y, en general, los problemas estructurales que dificultan la gobernabilidad democrática).⁸

⁷ Véase Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, trad. de Héctor Fix-Zamudio, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

⁸ Cfr. Nohlen, Dieter, *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, México, Porrúa-UNAM, 2006, pp. 31-33; O'Donnell, Guillermo A., "Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America", en Méndez, Juan E. et al. (eds.), *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, Helen Kellogg Institute for International Studies, 1999, p. 326. Según datos de Latinobarómetro, tanto el apoyo difuso (valoración positiva de la democracia) como el apoyo específico (satisfacción con la democracia) son relativamente bajos y presentan una tendencia regresiva. Si bien la democracia se mantiene en América Latina como el sistema preferido, el porcentaje de aprobación descendió de 62% en 1997 a 58% en 2006 (respecto de 2005 se aprecia un aumento de 5% en cuanto a valoración positiva de la democracia, debiendo considerar que se llevaron a cabo varias elecciones y la bonanza económica, pues el PIB mejoró 4%). Si se atiende al grado de apoyo específico a la democracia, es posible constatar una disminución que va de 41% en 1997 a 38% en 2006. Mientras que en 1997 los ciudadanos calificaron a la democracia en la región, en promedio, con 5.8, en una escala de 1 a 10, en 2005 había bajado a 5.5 y se elevó de nuevo en 2006 a 5.8 (probablemente por el elevado número de procesos electorales en ese año).

De ahí que haya sido recurrente la búsqueda, en los distintos países del área, de reformas institucionales idóneas que contribuyan al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática (entendida, en palabras de Dieter Nohlen, como la estructura política que facilita la adopción de la legislación y la implementación de políticas públicas que satisfagan las necesidades básicas de la población, promuevan el bienestar común y, a su vez, retroalimenten la legitimidad del sistema).⁹ Al respecto, durante los años ochenta emergió el debate sobre las causas de la inestabilidad política de que había adolecido la región, los remedios y las alternativas posibles y deseables. Se trataba, entre otras cuestiones, de preguntarse si el diseño presidencial tradicional era el adecuado para lograr la “gobernabilidad democrática”.

Una de las alternativas propuestas fue la de adoptar el sistema parlamentario como régimen político de gobierno, porque se lo pensaba como más apto que el presidencial para contribuir a la estabilidad política democrática. Antes de hacer referencia a la polémica que se derivó, principalmente académica, conviene puntualizar la distinción esencial entre sistema presidencial y sistema parlamentario.

⁹ Cfr. Nohlen, Dieter, *El institucionalismo contextualizado...*, cit., nota anterior, p. 54. Al diferenciar entre la legitimidad de entrada y la legitimidad de salida, Nohlen muestra que una justicia electoral (en tanto garantía de la celebración de elecciones libres, justas y auténticas), aunque necesaria para el orden democrático, no es suficiente para garantizar el mantenimiento y consolidación de la democracia. En su opinión, la justicia electoral ha cumplido en varios países una actividad ejemplar, pero los valores que representa todavía no han sido integrados a la cultura política de las élites, de los grupos de representación política y de la ciudadanía. Mientras no se resuelvan los problemas de gobernabilidad y de rendimiento de los gobiernos democráticos, la consolidación de la democracia será siempre un tema pendiente. Cuando los resultados de la política en el campo económico y social quedan para una gran mayoría de la población por debajo de cierta barrera, de cierto nivel tolerable, parece difícil poder mantener o generar el afecto de la gente por la democracia, sus instituciones y procedimientos. La legitimidad de las estructuras proviene en gran parte del cumplimiento de las expectativas vinculadas con sus funciones. Para romper con el carácter actualmente problemático de esta interdependencia, resulta imperioso incrementar el resultado de las políticas públicas, o sea, aumentar su efectividad. La consolidación de la democracia depende, por tanto, del esfuerzo en el ámbito de salida de la legitimidad, como lo demuestran las encuestas; sin embargo, el discurso político sigue centrado en el ámbito de entrada. Las funciones prioritarias en el momento histórico que atraviesa la región son, por tanto, fortalecer las instituciones políticas para aumentar su efectividad y eficiencia, y con ello aumentar su legitimidad. De ahí la necesidad de una sociedad civil comprometida con la democracia que no menosprecie los mecanismos institucionales de representación.

Para los efectos de este trabajo,¹⁰ se caracteriza al sistema presidencial como aquel que reúne en un solo individuo, denominado presidente de la República, las funciones de jefe de Estado y jefe de gobierno. El presidente es elegido popularmente, y no puede ser destituido por el Legislativo; a la vez, el presidente queda inhabilitado para disolver al Parlamento, por lo que los mandatos de ambos son fijos.

Por su parte, el sistema parlamentario se caracteriza por un Ejecutivo dual, en tanto que las funciones de jefe de Estado y jefe de gobierno se encomiendan a personas distintas, donde el jefe de gobierno es prácticamente elegido por la mayoría parlamentaria, que también puede exigir responsabilidad política al gobierno (a uno de sus miembros o al gabinete como unidad) y propiciar la conclusión anticipada de su encargo, en tanto que en contrapartida el jefe de gobierno puede solicitar al jefe de Estado la disolución anticipada del Parlamento.

Como se mencionó, desde finales de la década de los ochenta hasta la mitad de los noventa la discusión en torno a la forma de gobierno “*presidencialismo vs. parlamentarismo*” se convirtió en una intensa disputa académica. En esa discusión se enfrentaron, sobre todo, dos posiciones contrapuestas que representaban dos formas diferentes de valorar el peso de las variables institucionales. Por un lado, el enfoque normativo-deductivo de Juan Linz y sus seguidores,¹¹ que favorecía normativamente al parlamentarismo como forma de gobierno “ideal” y, por otro, el enfoque histórico-empírico representado por Dieter Nohlen y sus adeptos,¹²

¹⁰ Es posible identificar otras diferencias relevantes entre sistema presidencial y sistema parlamentario, para lo cual puede consultarse a Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, cit., nota 4, pp. 40-42 y 46-50, así como Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1962, pp. 319 y ss. En todo caso, las características que se señalan a continuación hay que tomarlas ciertamente en el sentido de “tipos puros” con valor heurístico para el análisis empírico, pero no como si fuesen la realidad misma.

¹¹ Véase Linz, Juan, “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, vol. I, núm. 1, 1990, pp. 51-69; del mismo autor: “The Virtues of Parliamentarism”, *Journal of Democracy*, vol. I, núm. 4, 1990, pp. 85-91; “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?”, en Linz, J. y Valenzuela, A. (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore-Londres, Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 3-87.

¹² Nohlen, Dieter, “Presidencialismo vs. parlamentarismo en América Latina (notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada)”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, 1991, pp. 43-54; del mismo autor, “Presidencialismo vs. parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos”, en Nohlen, D. y Fernández, M. (eds.), *Presidencialismo reno-*

que no prefería *a priori* un sistema de gobierno concreto, criticaba los supuestos teóricos y metodológicos de aquélla y abogaba por una perspectiva de investigación que tratase comparativamente la cuestión de la idoneidad democrática de sistemas de gobierno en situaciones históricas concretas.

Juan Linz, desde su libro sobre *La quiebra de las democracias* (publicado originalmente en inglés en 1978),¹³ ya se había empeñado en demostrar la “inferioridad” estructural del presidencialismo, resaltando la relación entre los derrumbes democráticos y los problemas de transición y consolidación de la democracia, por un lado, y la presencia del presidencialismo en América Latina, por otro. Linz recomendaba por tanto, sin restricciones, la introducción del parlamentarismo como la mejor opción para todos los países de la región sin importar su grado de desarrollo o sus especificidades históricas.

Según Linz, las debilidades del presidencialismo son: *a)* la dualidad democrática del Legislativo y el Ejecutivo; *b)* la rigidez sistémica, poco apta para la política democrática de la negociación e incapaz de enfrentar situaciones de crisis entre Ejecutivo y Legislativo, y *c)* el carácter conflictivo y de suma cero de las elecciones presidenciales y de la competencia partidaria. Esas características del presidencialismo establecerían “incentivos” para estrategias no cooperativas entre los actores políticos y de ello derivarían situaciones de bloqueo institucional que podrían degenerar en intervenciones militares y propiciar el derrumbe de la democracia.¹⁴

Las tesis de Linz generaron diversas reacciones:¹⁵ su asunción incondicional (Valenzuela);¹⁶ su relativización mediante la introducción de otras

vado, Caracas, Nueva Sociedad, 1998, pp. 15-25, ambos trabajos reimpresos en Nohlen, Dieter, *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos...*, cit., nota 3, pp. 25-41 y 43-67.

¹³ Véase Linz, Juan, *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdowns and Reequilibrations*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978; *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Editorial, 1987.

¹⁴ Véase Linz, “The Perils of Presidentialism”, *op. cit.*, nota 11, pp. 51-69; “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?”, *op. cit.*, nota 11, pp. 3-87.

¹⁵ Véase Ortiz Ortiz, Richard, “Introducción. Contextos, instituciones y actores políticos: Dieter Nohlen y el estudio de las instituciones políticas en América Latina”, en Nohlen, Dieter, *El institucionalismo contextualizado...*, cit., nota 8, pp. 6-13.

¹⁶ Véase Valenzuela, Arturo, “The Crisis of Presidentialism”, en Mainwaring, Scott y Valenzuela, Arturo, *Politics, Society, and Democracy, Latin America*, Boulder, Westview Press, 1998.

variables en el análisis (Mainwaring);¹⁷ su aceptación sin admitir la solución parlamentaria (Sartori);¹⁸ la defensa del presidencialismo (Mettenheim)¹⁹ y, por último, la crítica abierta (Nohlen).²⁰

Dieter Nohlen se distancia explícitamente de los supuestos y las argumentaciones de Juan Linz, criticando la construcción artificial de modelos institucionales “ideales” y de las especulaciones deductivas orientadas en tipos “puros”. En cambio, desarrolla su propio programa para la evaluación del modo de funcionamiento de los sistemas de gobierno a través del enfoque histórico-empírico, proponiendo más bien investigar de manera comparativa y cualitativa las variantes institucionales existentes en las democracias modernas mediante la descripción sistemática de arreglos institucionales concretos en conexión estrecha con su contexto histórico, social, político y cultural. Sólo el examen de todos los factores pertinentes puede explicar adecuadamente la complejidad del funcionamiento institucional y de la estabilidad política. Por tanto, no se puede establecer, *a priori*, la superioridad universal de cierto arreglo institucional, toda vez que en la estabilidad, eficacia y rendimiento de las instituciones políticas, muchas veces, como insiste el profesor Nohlen, “el contexto hace la diferencia”.²¹

Giovanni Sartori se incorporó al debate y resumió su posición en la fórmula: “ni presidencialismo ni parlamentarismo”. Aunque comparte las tesis sobre las deficiencias sistémicas del presidencialismo, afirma que de las críticas al presidencialismo no se deduce automáticamente que la “buena alternativa” sea el parlamentarismo, y sentencia: “El parlamenta-

¹⁷ Mainwaring, Scott, “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, vol. 24, núm. 1, octubre de 1993, pp. 198-228; Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S., “Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate”, en el libro compilado por ellos, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002, pp. 19-64.

¹⁸ Véase Sartori, Giovanni, “Neither Presidentialism nor Parliamentarism”, *op. cit.*, nota 11, pp. 107 y ss.

¹⁹ Véase Mettenheim, Kurt von (ed.), *Presidential Institutions and Democratic Politics*, Baltimore, 1997.

²⁰ Véase Nohlen, Dieter, “Presidencialismo vs. parlamentarismo en América Latina (notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada)”, *op. cit.*, nota 12, pp. 43-54; “Presidencialismo vs. parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos”, *op. cit.*, nota 12, pp. 15-25; *El institucionalismo contextualizado...*, *cit.*, nota 8, pp. 53-80.

²¹ *Idem.*

rismo puede resultar un fracaso tanto y tan fácilmente como el presidencialismo” si no se dan las condiciones indispensables para su funcionamiento, sobre todo *partidos parlamentariamente adecuados*. Sartori afirma con acierto que “la mejor forma política es la que sea más aplicable en cada caso. Esto equivale a decir que el contexto es esencial”.²²

Ciertamente, los sistemas presidenciales no fueron reformados en América Latina según las recomendaciones normativo-deductivas en favor del parlamentarismo y, no obstante los pronósticos pesimistas sobre la estabilidad de esas democracias presidenciales, la mayoría de los regímenes políticos en la región no han colapsado desde la última ola democratizadora. Al contrario, el presidencialismo se ha fortalecido como el sistema de gobierno preferido en la región y ha mostrado un mejor desempeño relativo, así como capacidad de adaptación a los nuevos desafíos.²³

Además del propio Nohlen, la investigación de los efectos institucionales en situaciones históricas concretas y la reforma del sistema presidencial hacia un “presidencialismo renovado” ha sido bien acogida por destacados autores en la investigación comparada en América Latina.²⁴

Con respecto al margen de la reforma política, y en vista de la profunda tradición presidencialista en América Latina y de las dificultades de introducción del parlamentarismo, Nohlen aboga por una reforma controlada del presidencialismo que contribuya a su renovación y por un *funcionamiento parlamentarista* del sistema presidencial mediante el forta-

²² Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 18, p. 110.

²³ Véase Nohlen, Dieter, *op. cit.*, nota 20. De ahí que en la discusión sobre presidencialismo vs. parlamentarismo, Nohlen ya no representa la posición minoritaria. Finalmente, se impuso la tesis de que sobre las ventajas y desventajas de los sistemas de gobierno no se puede discutir en abstracto, sino que se deben incluir en el análisis las condiciones históricas concretas de la política y de la sociedad. El institucionalismo contextualizado ha logrado, por ende, acreditarse como una perspectiva productiva para abordar la discusión politológica sobre las formas de gobierno en democracias no consolidadas y sus efectos sobre la estabilidad democrática (véase Ortiz Ortiz, Richard, *op. cit.*, nota 15, pp. 6-13).

²⁴ Piénsese, por ejemplo, en Carpizo, Jorge, “México, ¿sistema presidencial o parlamentario?”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 1, 1999, pp. 49-84; *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, *cit.*, nota 4; García Belaúnde, Domingo, “Reconstrucción del sistema político y la ingeniería constitucional”, *Perú 2000: un triunfo sin democracia*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 2000; Lanzaro, Jorge (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas*, Buenos Aires, FLACSO, 2001; Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, 2003.

lecimiento del Legislativo y el mejoramiento y flexibilización de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, con el fin de fortalecer la gobernabilidad, aumentar el rendimiento de las políticas públicas y acrecentar la legitimidad en el marco de cada uno de los sistemas presidenciales. Las sugerencias de reforma se dirigen particularmente hacia la creación de incentivos institucionales (rompiendo con la lógica de “*the winner takes all*” del presidencialismo clásico) para conformar coaliciones estables en el Legislativo que apoyen el trabajo del gobierno; en su caso, la creación de un primer ministro (como también de un jefe de gabinete) cuya legitimidad descansa en una mayoría legislativa y que atienda e incentive las relaciones entre el gobierno y el Legislativo, en el entendido de que las propuestas de reforma deben ser de carácter específico y, por ende, no referidas a América Latina en general sino a países concretos.²⁵

Debe tenerse presente, incluso, la importancia de factores no estrictamente constitucionales en el logro de una mayor flexibilidad y efectividad en las relaciones Legislativo-Ejecutivo. En este sentido, la permanente discusión sobre la necesidad de cambios institucionales puede conducir a modificaciones en las actitudes y los comportamientos informales de la clase política, que finalmente sustituyen y vuelven prescindibles los cambios formales.

De manera similar, en aquellos sistemas que a fin de profundizar y consolidar la democracia han pretendido equilibrar mejor la distribución de poder del Estado a través del aumento del poder del Legislativo (y también del Poder Judicial) en detrimento del poder del presidente, sólo se traducirán en una auténtica mejora de la gobernabilidad democrática si el Legislativo logra desarrollar una comprensión cabal de su función en el marco del nuevo diseño, que reclama capacidad de cooperación entre los órganos del Estado.²⁶

²⁵ Asimismo, a propósito de la discusión sobre posibles reformas institucionales en vista de alguna crisis política, conviene recomendar prudencia y mesura, pues en América Latina es frecuente el reflejo condicionado de responder a una crisis con una nueva reforma o una nueva Constitución. Debe realizarse una evaluación apropiada de las verdaderas causas que desataron la crisis, pues es difícil que ésta se pueda resolver únicamente con manipulaciones institucionales. Los actores políticos y los grupos de la sociedad civil deben, en primer lugar, rescatar la centralidad de las instituciones representativas y los resultados de reformas políticas previas (véase Nohlen, Dieter, *El institucionalismo contextualizado...*, cit., nota 8, pp. 53-80).

²⁶ Cfr. *ibidem*, pp. 59 y 60.

B. Iniciativas para modificar el régimen de gobierno a uno parlamentario o hacia la parlamentarización del sistema presidencial

Durante el periodo que se analiza, las propuestas en favor de la adopción de un sistema parlamentario en determinado país sólo se han formulado en ámbitos académicos y, ocasionalmente, a través de alguna iniciativa promovida por fuerzas políticas minoritarias que no han alcanzado consenso. La excepción ha sido Brasil, en donde de manera formal la comisión encargada de elaborar el anteproyecto de nueva Constitución incluyó en su informe final, publicado en 1987, la propuesta de un sistema parlamentario. Finalmente, la Asamblea Nacional Constituyente de 1988 optó por la continuación del régimen presidencial, pero previó la celebración de un plebiscito en 1993 para que el propio electorado decidiera entre monarquía y república, así como entre presidencialismo y parlamentarismo, cuyo resultado fue el triunfo de la República presidencial.

Otros dos casos donde, de manera explícita, sendas comisiones de reforma constitucional pusieron sobre la mesa la parlamentarización del sistema presidencial han sido los de Argentina y Bolivia en 1994 (en el entendido de que, además, cuando esta obra fue enviada a prensa se había presentado una iniciativa, como parte de la llamada “Reforma del Estado” en México, con el propósito explícito de establecer un sistema semipresidencial, además de que también ha sido tema en los procesos constituyentes iniciados en Bolivia y Ecuador).

En lo que se refiere a Argentina y como resultado del llamado “Pacto de Olivos” entre el entonces presidente Carlos Menem y el ex presidente Raúl Alfonsín, a cambio de la pretensión de aquél de obtener la reelección inmediata del presidente y el vicepresidente de la República, Alfonsín insistió en el proyecto elaborado por el Consejo para la Consolidación de la Democracia durante su administración, de acuerdo con el cual, para mitigar el denominado “hiperpresidencialismo hegemónico”, se proponía la adopción de un modelo semipresidencial como el francés o, al menos, como el portugués, si bien las negociaciones posteriores fueron desdibujando ese objetivo y, finalmente —como se analiza más adelante—, se dispuso la creación de un jefe de gabinete de ministros, que tiene a su cargo la administración general del país.

En cuanto a Bolivia, hacia julio de 1992 y como resultado de un debate previo, el grupo de trabajo encabezado por Juan Linz formuló dos propuestas, una de las cuales fue la adopción de un sistema parlamentario y otra la parlamentarización del régimen presidencial a través de la redefinición de las relaciones entre Legislativo y Ejecutivo. Después de los llamados “Acuerdos del 9 de julio” y la conformación de una comisión de “alto nivel”, que se convirtió en “cumbres políticas” entre jefes de partidos y especialistas dedicados a definir el sentido de la reforma, se arribó en 1994 a la modificación de 34 artículos constitucionales, parlamentarizando el sistema presidencial en los términos que más adelante se explican.

En general, como se podrá advertir en las próximas páginas, los procesos de reforma política sobre los regímenes de gobierno de la región durante el periodo en análisis han estado orientados, aunque no siempre con la extensión y profundidad deseada o requerida, hacia la renovación o racionalización de los sistemas presidenciales, centrándose en las relaciones Legislativo-Ejecutivo (aun cuando algunos también abarcaron al Poder Judicial), a menudo con el objetivo de fortalecer al Legislativo (a diferencia de las reformas previas que tendieron a fortalecer al Ejecutivo) y consolidar un sistema de controles, pesos y contrapesos en aras del equilibrio. La excepción sería en este caso la reforma constitucional de 1998 en Ecuador, que buscó mejorar las condiciones de gobernabilidad y eliminó algunas atribuciones que había mantenido el órgano legislativo, como la censura y destitución de ministros, aunque de nuevo se pondera su restablecimiento en el marco del proceso constituyente en curso.

Lo anterior se confirma no sólo con el hecho de que la mayoría de los 18 países analizados estableció una nueva Constitución en los últimos treinta años (Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela) sino porque el resto (Argentina, Bolivia, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay) aprobó en el mismo periodo, salvo Costa Rica, al menos alguna reforma constitucional relevante con el propósito de fortalecer los controles interorgánicos entre el Legislativo y el Ejecutivo. Cabe indicar que en el caso de Chile, la Constitución de 1980 fue aprobada por la dictadura.

CUADRO 1. CONSTITUCIONES VIGENTES Y REFORMAS REFERIDAS A LAS RELACIONES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DURANTE LOS ÚLTIMOS 30 AÑOS

<i>País</i>	<i>Constitución vigente</i>	<i>Reformas</i>
Argentina	1853	1994
Bolivia	1967	1994
Brasil	1988	—
Chile	1980	1989, 2005
Colombia	1991	2003, 2007
Costa Rica	1949	—
Ecuador	1979, 1998	—
El Salvador	1983	1991
Guatemala	1985	1994
Honduras	1982	—
México	1917	1977, 1986
Nicaragua	1987	1995, 2000, 2005
Panamá	1972	1983, 1994, 2004
Paraguay	1992	—
Perú	1979, 1993	—
República Dominicana	1966	1994, 2002
Uruguay	1967	1996
Venezuela	1999	—

FUENTE: Elaboración propia.

C. Clasificación de los sistemas presidenciales en América Latina

Con el objeto de comprender mejor las respectivas características, diferencias y semejanzas entre los diversos sistemas presidenciales latinoamericanos, se estima conveniente clasificarlos a partir de una tipología específica, a pesar de los riesgos de imprecisiones derivadas de la naturaleza propia del derecho constitucional y su interacción dinámica con la realidad política, así como de la complejidad de algunos casos frontera que dificultan su ubicación en un tipo determinado (en el entendido de que la referida forma de gobierno sólo puede ubicarse entre los sistemas democráticos, toda vez que si se tratara de un régimen autocrático, aun cuando formalmente se denomine sistema presidencial, se estaría estrictamente ante una dictadura o un gobierno totalitario).

Una de las primeras clasificaciones de los diversos sistemas presidenciales en América Latina fue la de Karl Loewenstein hacia mediados del siglo XX, quien diferenció entre presidencialismo puro, presidencialismo atenuado y parlamentarismo aproximado.²⁷ Ciertamente, ha pasado mucho tiempo y múltiples cambios han tenido lugar en los sistemas presidenciales de la región, sobre todo a partir de la “tercera ola democratizadora”, propiciando diversas clasificaciones doctrinales. Una de las más recientes y sólidas es la de Jorge Carpizo, quien, en atención a lo establecido en la respectiva norma constitucional, distingue entre presidencialismo puro, presidencialismo predominante, presidencialismo atemperado, presidencialismo con matices parlamentarios y presidencialismo parlamentario.²⁸

Asimismo, Carpizo distingue, desde la perspectiva de la realidad político-constitucional (al considerar el sistema de partidos y el sistema electoral, así como la presencia o no de gobierno de coalición o compartido, el gobierno dividido y el poder de la calle), entre presidencialismo hegemónico, presidencialismo equilibrado y presidencialismo débil. Además, atendiendo a la interacción de la norma con la realidad constitucional, advierte que tanto el presidencialismo puro como el predominante, el atem-

²⁷ Véase Loewenstein, Karl, “La ‘presidencia’ fuera de los Estados Unidos (estudio comparativo de instituciones políticas)”, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, año II, núm. 5, 1949, pp. 21-28.

²⁸ Véase Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, cit., nota 4, pp. 193-218.

perado y el que posee matices parlamentarios pueden configurar alguno de los tipos que se presentan en la realidad, como el hegemónico, el equilibrado o el débil, en tanto que el presidencialismo parlamentarizado sólo puede ser hegemónico o débil.²⁹

A continuación se exponen las características básicas de la referida tipología propuesta por Carpizo, de acuerdo con lo que se prevé en las respectivas Constituciones de los regímenes latinoamericanos (en particular, en lo que se refiere al cúmulo de atribuciones del presidente de la República y, sobre todo, a la responsabilidad ministerial), conforme a la cual se pretenderán clasificar las diversas especies de sistemas presidenciales establecidos actualmente en la región (si bien algunos casos frontera pueden diferir, en cuanto a su ubicación en determinado tipo o categoría, de lo considerado por el eminente constitucionalista mexicano).

En todo caso, debe insistirse en que la siguiente clasificación tiene exclusivamente propósitos didácticos-comparativos y se basa en un estudio formal de los textos constitucionales latinoamericanos de acuerdo con el criterio apuntado (cúmulo de atribuciones del presidente y regulación de la responsabilidad política ministerial), el cual se explica más adelante. Por esta razón, la clasificación presentada también podría diferir con otros autores que utilicen un criterio distinto, incluso con lo sostenido por al-

²⁹ Véase *idem*. El estudio del grado de eficacia de las disposiciones constitucionales es particularmente importante en América Latina tomando en cuenta que, según la clasificación ontológica de las Constituciones elaborada por Loewenstein, varios países cuentan con una Constitución “nominal”, en tanto que se aprecia una falta de concordancia entre la realidad del proceso político y las normas constitucionales a causa de una serie de factores sociales y económicos. Si bien la función de la Constitución nominal es educar a la población sobre un gobierno democrático constitucional que establezca límites a los detentadores del poder, la aspiración es que la misma se convierta en una auténtica Constitución “normativa” que rijá y determine el proceso político y todos se ajusten a sus respectivos límites. Cabe señalar que en los países de la región también se encuentra el tercer tipo de Constituciones a que alude Loewenstein y que denomina “semánticas”, en tanto que en ocasiones las respectivas Constituciones logran plena eficacia, pero no constituyen sino la formalización de la situación existente del poder político en beneficio exclusivo de los detentadores fácticos del poder, quienes las utilizan para estabilizar y perpetuar su poder en lugar de que sirvan para limitar al propio poder, pervirtiendo la noción de Constitución y desvalorizando su función en la democracia constitucional (véase Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., trad. de Alfredo Gallego, Barcelona, Ariel, 1976, pp. 216-231). Sobre la relación entre validez y eficacia de las normas constitucionales véase Orozco Henríquez, J. de Jesús, *El derecho constitucional consuetudinario*, México, UNAM, 1983, pp. 89 y ss.

gunos de los colaboradores de esta misma obra, quienes toman en cuenta también la realidad política-constitucional. Por ejemplo, en sistemas que formalmente confieren un significativo conjunto de atribuciones de control en el Congreso sobre el presidente, éstas raramente se ejercen en la práctica, o siguen predominando las facultades presidenciales, como en el caso de Colombia. Asimismo, en sistemas que contemplan sólo algunas de esas atribuciones, éstas se ejercen en forma vigorosa, lo cual propicia una mayor relevancia del Congreso sobre el funcionamiento del sistema presidencial, como podría ser el caso de Chile. Por todo lo anterior, una cabal comprensión del sistema presidencial de cada país requerirá acudir al estudio correspondiente incluido en esta obra.

a. Presidencialismo puro

Aun cuando cabría afirmar que ya no existen sistemas presidenciales puros, salvo el de Estados Unidos de América, si por “pureza” se entiende aquel que ha mantenido sin alteraciones sus características originales,³⁰ es posible identificar aún al presidencialismo puro como el que se aproxima al modelo estadounidense en sus aspectos esenciales: un Poder Ejecutivo unitario y de elección popular (directa o indirecta) por un periodo fijo o determinado; existencia de equilibrios, frenos y contrapesos entre los órganos del poder; el presidente designa y remueve libremente a los ministros, quienes son responsables ante él; el presidente posee la facultad de veto legislativo; ni el presidente ni los ministros son responsables políticamente ante el Congreso, aunque estos últimos pueden ser sujetos de juicio político, o bien de juicio de responsabilidad o *impeachment* en el caso del presidente (que si bien pueden acarrear la destitución, a diferencia de los sistemas parlamentarios, ello no deriva propiamente de una pérdida de confianza o moción de censura por una gestión administrativa inadecuada, sino de haber incurrido en alguna causa de responsabilidad prevista en la Constitución o la ley). En realidad, en la historia latinoamericana sólo dos presidentes han sido removidos a través del procedimiento de *impeachment*, ambos en el periodo que se informa: Fernando Collor de Melo en Brasil, en 1992, y Carlos Andrés Pérez en Venezuela, en 1993.

³⁰ Cfr. Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM, 2007, p. 4.

En general, estos sistemas no contemplan matices parlamentarios aun cuando conserven, por la influencia española de la Constitución de Cádiz de 1812, algunas figuras como el refrendo ministerial de los actos del presidente. Asimismo, con frecuencia éste, a diferencia de lo establecido por la Constitución de Estados Unidos de 1787, cuenta con la facultad de iniciativa de leyes y no requiere la ratificación del Senado para la designación de los ministros o secretarios de Estado.

Gran número de países latinoamericanos adoptaron en el siglo XIX un presidencialismo puro; entre los que actualmente lo establecen, en sus aspectos esenciales, se encuentran Brasil, Chile (aun cuando debe destacarse la importancia que el Congreso ha venido teniendo en el funcionamiento del sistema presidencial de este país), Ecuador, Honduras y México.

Mención especial merece Ecuador, toda vez que el artículo 130.9 de la Constitución de 1998 sanciona que los ministros podrán ser enjuiciados políticamente por infracciones constitucionales o legales cometidas en el desempeño del cargo, y que la mayoría de los integrantes del Congreso podrá censurarlos en caso de declaratoria de culpabilidad, cuyo efecto será la destitución sólo con el acuerdo del presidente de la República, a diferencia de ordenamientos constitucionales anteriores que sí preveían la censura y destitución de ministros directamente por el Legislativo. Como se aprecia, en el texto vigente existe una confusión entre la institución del juicio político (común incluso en los llamados sistemas presidenciales puros) y la censura (propia de los que tienen matices parlamentarios y, sobre todo, de los parlamentarizados), pero debido a que los únicos supuestos para que esta última proceda es la comisión de infracciones constitucionales o legales, mas no la mera inconformidad con determinada gestión administrativa, se estima que se trata propiamente de un juicio político y no de una censura, por lo que en este apartado se incluye el sistema presidencial de Ecuador.³¹

b. Presidencialismo predominante

Coincide con las características esenciales del presidencialismo puro, salvo la relativa al supuesto equilibrio entre los órganos del poder públi-

³¹ Se estima que se trata de un juicio político, con independencia de que el efecto se encuentre sujeto a lo que finalmente decida el presidente, lo cual se considera inadecuado pues se trataría de violaciones constitucionales o legales que éste no debe desconocer.

co y los mecanismos de frenos y contrapesos, toda vez que en este tipo de gobierno presidencial la Constitución confiere al presidente gran cúmulo de facultades (incluso en ámbitos económicos) y se le concibe como el pivote, eje o columna del sistema político-constitucional. Por tanto, se establece un desequilibrio en favor del órgano ejecutivo, que tiende a ser predominante, y resultan débiles los controles respecto de éste, porque los órganos de control carecen de autonomía o porque ésta es escasa o nula (si bien existen mecanismos razonablemente eficaces de protección de los derechos fundamentales, por lo que se aleja de una autocracia).

Con independencia de múltiples regímenes presidenciales latinoamericanos que desde el siglo XIX y buena parte del XX se caracterizaron por la preponderancia constitucional del Ejecutivo, pero paulatinamente han revertido la tendencia en búsqueda de un equilibrio entre los respectivos órganos del poder público, un ejemplo actual de presidencialismo predominante es el derivado de la Constitución de la República Dominicana de 1966 (sin que la reforma de 1994 haya logrado el equilibrio entre los órganos públicos).

En efecto, en el régimen constitucional dominicano se exigen mayorías calificadas difíciles de alcanzar en las cámaras, por ejemplo para acusar o adjudicar responsabilidad política al presidente; en tal caso, se requieren tres cuartas partes, respectivamente, de los miembros de las cámaras de Diputados y Senadores, cuando por lo general bastan dos terceras partes de los miembros presentes. Para superar el veto legislativo del presidente se necesita la “observación” de leyes aprobadas por el Congreso, que se supera sólo con las dos terceras partes, otra vez, del número total de las cámaras, además de que no se prevén expresamente facultades para que el Congreso declare vigente una ley si el presidente no la promulga ni la observa; para modificar ciertas medidas legislativas en ámbitos relevantes cuya iniciativa no se origine en el presidente (pues en este último caso basta la mayoría simple), se exigen dos terceras partes del total de legisladores, en relación con el régimen legal de la moneda o de la banca, así como del presupuesto de ingresos y el gasto público.

Asimismo, ciertas materias escapan de forma total al control del Congreso (por ejemplo, el presidente puede legislar ordinariamente sobre zonas aéreas, marítimas, fluviales y militares, así como en la habilitación de puertos y costas marítimas). Cuando el propio Congreso no se encuentra reunido, el presidente está facultado para ordenar la suspensión de de-

rechos en situaciones de emergencia, la modificación al presupuesto de egresos o la designación interina de las vacantes en la Cámara de Cuentas o la Junta Central Electoral. También si el presidente pretende salir al extranjero por menos de 15 días o si un ministro interpelado se niega a acudir al Congreso.

c. Presidencialismo atemperado

A diferencia del presidencialismo predominante, bajo este tipo la Constitución diseña al Poder Legislativo como el pivote o eje del sistema político-constitucional y le otorga las atribuciones más importantes; generalmente, las competencias legislativas del presidente se encuentran reducidas e, incluso, carece de la facultad de veto.

Si bien podría considerarse que este tipo de presidencialismo sólo tiene un valor histórico, es importante identificarlo para comprender adecuadamente las demás clases existentes o que pueden darse en la región. Un ejemplo es la Constitución mexicana de 1857 (hasta la reforma de 1874), por la que se estableció un Congreso unicameral con cierto predominio, desapareciendo el Senado, a pesar de preverse un régimen federal, por estimarlo un “órgano aristocratizante y conservador”. El presidente carecía de la facultad de veto, pues sólo podía hacer observaciones a las leyes, que se superaban con la mayoría simple de los miembros presentes del Congreso.³²

d. Presidencialismo con matices parlamentarios

Los mecanismos de control del poder público en este tipo de gobierno son básicamente los del sistema presidencial puro, pero admite o incorpora algunos aspectos que se inspiran en el parlamentario;³³ piénsese, por ejemplo, en la existencia de un Consejo de Ministros con facultades

³² Véase Fix-Zamudio, Héctor, “Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917”, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, año XX, núms. 58-59, enero-agosto de 1967, pp. 36 y ss.; Orozco Henríquez, José de Jesús, “La división de poderes”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 3a. ed., México, Cámara de Diputados-Porrúa, 1985, t. I, pp. 647-651.

³³ Recuérdense las diferencias entre ambos sistemas, abordadas *supra*, en el inciso A de este mismo apartado.

amplias, cuyos miembros son removidos libremente por el presidente y donde el Congreso puede censurar a un ministro, pero la decisión final sobre la dimisión del ministro censurado es facultad discrecional del presidente.³⁴ Por ello no se considera al sistema respectivo como parlamentario sino sólo con matices parlamentarios, sin desconocer la repercusión política que podría tener la eventual censura ministerial en la opinión pública y las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo.

Es importante insistir en que la posibilidad de emitir la “censura” a un ministro por parte del respectivo Congreso o Asamblea (ya sea que conduzca automáticamente a la dimisión, como ocurre en el presidencialismo parlamentario, o ésta dependa de la decisión final del presidente, como en el presidencialismo con matices parlamentarios) debe diferenciarse del llamado juicio político que se prevé en varias Constituciones latinoamericanas. En efecto, aunque la consecuencia de este último puede significar también la separación del cargo, existe una diferencia fundamental, en tanto que en la “censura” no necesariamente se debe demostrar que el ministro involucrado haya incurrido en la violación de alguna disposición constitucional o legal, sino que podría bastar una gestión administrativa inadecuada. En el juicio político, por su parte, se requiere probar que sí se incurrió en alguna causa de responsabilidad prevista en la Constitución o en la ley.

Entre los países que en la actualidad su Constitución establece un presidencialismo con matices parlamentarios se encuentran: Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Paraguay.³⁵

³⁴ Cabe advertir que, para Jorge Carpizo, si un sistema presidencial prevé la censura de algún ministro por el Congreso, pero al efecto exige una mayoría calificada o muy calificada (no sólo cuando la dimisión del ministro censurado depende finalmente del presidente), se trataría también de un caso de presidencialismo con matices parlamentarios (*cfr.* Carpizo, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, *cit.*, nota 4, pp. 201 y 202) y no de presidencialismo parlamentario, como aquí se sostiene.

³⁵ En su excelente y documentado estudio, Diego Valadés ilustra cómo, incluso en Estados Unidos, se han hecho intentos de “parlamentarizar” el presidencialismo a través de la posible censura de algún secretario de Estado (citando el intento senatorial respecto de William Seward durante la administración de Abraham Lincoln en 1862) o del procurador general (como ocurrió con Alberto González en 2007 durante la administración de George W. Bush, donde 53 senadores votaron a favor de la censura y 38 en contra, pero se requerían cuando menos 60 votos a favor para que el Senado hubiera podido formular una recomendación no vinculante al presidente de los Estados Unidos). *Cfr.* Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, *cit.*, nota 30, pp. 19-21.

En este sentido, por ejemplo, la Constitución de Bolivia, según reforma de 1994, prevé que la mayoría absoluta de los legisladores presentes puede aprobar un voto de censura respecto de uno o varios ministros, cuyo efecto es producir la renuncia del ministro censurado ante el presidente, quien se reserva la facultad de aceptarla o rechazarla (artículo 70).

Mención especial merece el caso de Costa Rica por su carácter límite, ya que el artículo 121, fracción 24, de la Constitución prevé que la Asamblea Legislativa puede, “por dos tercios de votos presentes, censurar a los mismos funcionarios [ministros] cuando a juicio de la Asamblea fueren culpables de actos inconstitucionales o ilegales, o de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos”, toda vez que si bien pareciera referirse a lo que comúnmente constituye causa de juicio político en otros países de la región, el hecho de que no sólo proceda la denominada “censura” por actos inconstitucionales o ilegales, sino también por “errores graves”, nos conduce a considerarlo como un matiz parlamentario, en el entendido de que el presidente decide finalmente sobre la dimisión del ministro censurado.³⁶

De manera similar a Costa Rica, la Constitución de Panamá establece la atribución de la Asamblea Nacional para emitir votos de censura contra los ministros de Estado cuando, a su juicio, sean responsables de actos atentatorios o ilegales, o de errores graves que hayan causado perjuicio a los intereses del Estado. Debe proponerse por escrito con seis días de anticipación a su debate por la mitad de los diputados y contar, como mínimo, con la aprobación de dos tercios de la Asamblea, remitiendo a la ley el establecimiento de la sanción que corresponda, la cual no lo ha reglamentado, por lo que se le atribuye el efecto de una sanción política o “moral” y no supone la destitución del ministro.

En términos parecidos, el artículo 131, fracción 37, de la Constitución de El Salvador prevé que corresponde a la Asamblea Legislativa recomendar al presidente la destitución de los ministros de Estado cuando así lo estime conveniente, como resultado de la investigación de sus comisiones especiales o de la interpelación.

³⁶ Incluso, para Carpizo, Costa Rica es más bien un caso de presidencialismo puro (*cf.* *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, *cit.*, nota 4, pp. 196 y 197). Para Rubén Hernández Valle, autor del caso de estudio relativo a Costa Rica en esta obra, sí se trata de un matiz parlamentario.

Por su parte, la Constitución de Nicaragua, según reforma de 1995, prevé la atribución de la Asamblea Nacional de interpelar a ministros o viceministros, quienes tienen la obligación no sólo de explicar puntualmente el informe que rinden al Legislativo, sino de contestar cada una de las interrogantes que los parlamentarios planteen o aparezcan durante la interpelación.

Incluso, como resultado de una reforma de 2005, si la Asamblea Nacional considera al funcionario no apto para el ejercicio del cargo, con votación calificada del 60% de los diputados, podrá destituirlo, poniéndolo en conocimiento del presidente de la República para que dentro del plazo de tres días haga efectiva tal decisión. Al parecer, se trata de un caso de censura vinculante; sin embargo, las divergencias surgidas entre los poderes condujeron al acuerdo político de posponer en dos ocasiones sucesivas la entrada en vigor del precepto, ahora hasta el 20 de enero de 2008. Dada la incertidumbre prevaleciente, se lo clasifica aún como un sistema con matices parlamentarios.

La Constitución de Paraguay prevé también el voto de censura, que puede ser emitido por dos tercios de los miembros de cualquiera de las dos cámaras del Congreso, cuyo efecto consiste en recomendar al presidente la remoción del ministro censurado, por lo que corresponde a este último la decisión final.

e. Presidencialismo parlamentarizado

Se caracteriza por introducir en un sistema presidencial controles propios del sistema parlamentario que pueden llegar a alterarlo. En este sentido, el gabinete y los ministros son individualmente responsables tanto ante el presidente como ante el Congreso; por tanto, este último puede censurar o, en su caso, emitir voto de falta de confianza a los ministros, quienes entonces deben separarse del cargo, con diversas modalidades. En contados casos, además, el presidente puede disolver anticipadamente el Congreso y convocar a elecciones, a pesar de lo cual se respeta el periodo fijo del presidente.

Para los efectos de este trabajo, la diferencia fundamental entre el presidencialismo con matices parlamentarios y el presidencialismo parlamentarizado radica en que en este último cabe la posibilidad, se insiste, no sólo de que el Congreso se reserve la atribución de censurar a los mi-

nistros sino que la misma suponga la remoción o dimisión del ministro censurado, con independencia de la voluntad del presidente. Por otra parte, a diferencia del sistema parlamentario, el presidente sigue siendo, en general, el pivote o eje del sistema político-constitucional, pues concentra las funciones de jefe de Estado y de gobierno (el hecho de que el jefe de gabinete en Argentina o el presidente del Consejo, tanto en Perú como en Uruguay, pueda ser removido libremente por el presidente, justifica que no se les considere como jefe de gobierno, identificando al sistema respectivo como presidencial, si bien parlamentarizado).

Entre los países cuya Constitución establece actualmente un presidencialismo parlamentarizado, según el criterio apuntado, se encuentran: Argentina, Colombia, Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela.³⁷

Tanto en Argentina como en Guatemala puede censurarse al jefe de gabinete, mas no al resto de los ministros, o emitir voto de desconfianza sólo con relación a un número limitado de ministros (cuatro, en una sola ocasión), mientras que en Colombia no existe limitación alguna en cuanto al número de ministros susceptibles de ser censurados. Asimismo, en el extremo de presidencialismo más parlamentarizado se encuentran los casos de Perú, Uruguay e incluso Venezuela, donde puede censurarse al gabinete en pleno y, bajo ciertos supuestos, el presidente puede disolver al Congreso, como se precisa a continuación.

En efecto, la reforma de 1994 a la Constitución de Argentina creó la figura del jefe de gabinete, a quien el presidente nombra y remueve libremente, pero donde además aquél es políticamente responsable ante el Congreso, que puede removerlo de su cargo por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sin necesidad de expresar causa (artículos 100 y 101). Sin embargo, los demás ministros no son responsables políticamente frente al Congreso. En realidad, el jefe de ga-

³⁷ Lo anterior atendiendo, como se ha insistido, a lo previsto en el texto constitucional con especial referencia a la responsabilidad política ministerial, pues desde la perspectiva de la realidad político-constitucional cabría ubicar a Venezuela, por ejemplo, como un presidencialismo hegemónico; de manera similar, teniendo en cuenta que en Colombia no ha funcionado en la práctica la moción de censura, hay quien lo consideraría como un sistema presidencial acentuado, solamente matizado con algunas instituciones del sistema parlamentario, por lo que bajo este último criterio podría colocarse a Colombia entre los sistemas presidenciales con matices parlamentarios (al respecto, es importante ver los artículos de Allan Brewer-Carías y Humberto de la Calle, respectivamente, incluidos en esta obra).

binete es un representante del presidente y un “fusible” si surgen crisis, bloqueos o enfrentamientos graves entre el Ejecutivo y el Legislativo.

De manera semejante, los artículos 166 y 167 de la Constitución de Guatemala establecen, por una parte, que los ministros de Estado tienen la obligación de presentarse al Congreso a fin de contestar las interpelaciones que se les formulen por uno o más diputados. Asimismo, si la mayoría absoluta del total de diputados al Congreso emitiera voto de falta de confianza a un ministro, éste presentará su dimisión de inmediato; sin embargo, si el Consejo de Ministros considera que los actos censurables se ajustan a la conveniencia nacional y a la política del gobierno, el ministro afectado podrá recurrir al Congreso. Si no lo hace, se considerará separado de su cargo, pero si recurre la ratificación del voto de falta de confianza requerirá el voto de las dos terceras partes del total del Congreso, en cuyo caso el ministro quedará separado de su cargo de inmediato. El voto de falta de confianza no podrá exceder de cuatro ministros en cada ocasión.

En la Constitución de Colombia de 1991 se estableció la moción de censura contra los ministros por asuntos relacionados con sus funciones, y debe ser propuesta, al menos, por la décima parte de los miembros de la Cámara en la que se origine. Si la moción es aprobada por la mayoría absoluta de los congresistas, en sesión conjunta de ambas cámaras, el ministro quedará separado de su cargo.

En Perú, tanto la Constitución de 1979 como la de 1993 establecieron que el presidente de la República nombra y remueve al presidente del Consejo de Ministros, así como a los demás ministros, a propuesta y con acuerdo, respectivamente, del presidente del Consejo. Asimismo, 15% del total de congresistas tiene el derecho de solicitar la interpelación de uno o más ministros o del gabinete en pleno, y si la misma se aprueba, al menos, por la tercera parte de los congresistas, el ministro o el gabinete tendrán la obligación de presentarse ante el Congreso. Si, por lo menos, al 25% de los congresistas no les satisfacen las respuestas, pueden solicitar un voto de censura, y si el mismo se aprueba por la mayoría absoluta del Congreso, el ministro o el gabinete debe renunciar y el presidente de la República debe aceptar la renuncia dentro de las 72 horas. Si, eventualmente, según la Constitución de 1993, se censura al gabinete en pleno en dos ocasiones, el presidente de la República está facultado para disolver el Congreso. Además, a partir también de 1993 y con motivo del

voto de investidura, el presidente del Consejo, dentro de los 30 días siguientes a su entrada en funciones, debe concurrir al Congreso en compañía de los demás ministros para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión, planteando al efecto cuestión de confianza, una manera en que el gabinete se somete a la ratificación del Congreso y, de no obtenerla, debería dimitir al iniciar sus funciones.

Asimismo, la Constitución de Uruguay establece que el Poder Ejecutivo será ejercido por el presidente, actuando con los ministros respectivos o el Consejo de Ministros, y que los ministros serán responsables por los decretos y órdenes que firmen con el presidente. Éste tiene la potestad de nombrar a los ministros “entre ciudadanos que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo”. Al efecto, el presidente podrá eventualmente requerir a la mayoría absoluta de la Asamblea General (AG, reunión de ambas cámaras) un voto de confianza expreso para el Consejo de Ministros. Si la AG no se reúne dentro de las 72 horas o, reuniéndose, no adopta resolución, se entenderá que el voto de confianza ha sido adoptado, sin que la Constitución prevea expresamente qué ocurre si media voto negativo expreso, aun cuando se supone que el presidente habría de proceder a nuevos nombramientos.

La propia Constitución de Uruguay prevé que los ministros cesan en sus cargos por disposición del presidente o por el procedimiento de censura o desaprobación por parte de la mayoría absoluta del total de la AG a propuesta de cualquiera de las cámaras. La desaprobación determina la renuncia de los ministros afectados o del Consejo de Ministros. El presidente podrá observar (o vetar) el voto de censura cuando sea pronunciado por menos de las dos terceras partes del total de la AG. Si en dos convocatorias sucesivas no se reúne el quórum para sesionar, la censura se considerará revocada, pero si tres quintas partes del total de la AG mantienen la censura, los ministros o el Consejo de Ministros deberán renunciar. Si la AG mantiene la censura por menos de las tres quintas partes del total de componentes, el presidente podrá mantener a los ministros censurados o al Consejo de Ministros y disolver las cámaras, convocando a nueva elección de senadores y diputados. Si el Poder Ejecutivo no da cumplimiento a la convocatoria electoral o la Corte Electoral demora más de 90 días en proclamar los resultados de la nueva elección, las cámaras disueltas volverán a reunirse y recobrarán sus derechos, cayendo

el Consejo de Ministros. Proclamadas las nuevas cámaras, la AG se reunirá y, dentro de los 15 días, resolverá por mayoría absoluta de sus componentes si mantiene o revoca la censura. Si mantiene la censura, el presidente continúa su mandato pero caerá el Consejo de Ministros íntegro, aunque la censura original hubiese sido individual.

Finalmente, la Constitución de Venezuela de 1999 confiere al presidente la potestad de nombrar y remover libremente tanto al vicepresidente ejecutivo como a los ministros (en el entendido de que el vicepresidente es un órgano directo del presidente y su colaborador inmediato, preside el Consejo de Ministros previa autorización del presidente, coordina la administración pública y puede proponer el nombramiento y remoción de ministros). La Asamblea Nacional, unicameral, puede aprobar mociones de censura tanto del vicepresidente ejecutivo como de los ministros, con una mayoría no menor de tres quintas partes de sus integrantes (tratándose de aquél) o de sus miembros presentes (si se refiere a estos últimos), lo cual implica su remoción. Al respecto, como contrapeso a esta potestad legislativa, se prevé la posibilidad de que el presidente disuelva la Asamblea Nacional si ésta aprueba tres mociones de censura del vicepresidente dentro de un mismo periodo constitucional.

Con base en lo expuesto, y según el criterio adoptado (que podría diferir con el utilizado por alguno de los colaboradores de esta obra), es posible clasificar a los sistemas presidenciales latinoamericanos contemporáneos en los términos del cuadro 2.

CUADRO 2. CLASIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS PRESIDENCIALES CONTEMPORÁNEOS¹

<i>Presidencialismo puro</i>	<i>Presidencialismo predominante</i>	<i>Presidencialismo con matices parlamentarios</i>	<i>Presidencialismo parlamentarizado</i>
Brasil Chile ² Ecuador Honduras México	República Dominicana	Bolivia Costa Rica El Salvador Nicaragua Panamá Paraguay ³	Argentina ⁴ Colombia ⁵ Guatemala Perú Uruguay Venezuela ⁶

¹ Atendiendo a lo establecido en el texto constitucional, en particular con respecto al cúmulo de atribuciones del presidente de la República y, sobre todo, a la regulación de la responsabilidad política ministerial.

² En el entendido de que, dada la relevancia que ha venido teniendo el Congreso en el funcionamiento del sistema presidencial chileno, hay quien dudaría en considerarlo como un sistema presidencial puro (al respecto, es importante consultar el artículo de Carlos Huneeus, incluido en esta obra).

³ Aun cuando la todavía escasa experiencia práctica en Paraguay respecto del funcionamiento de los matices parlamentarios podría conducir a algunos a considerarlo como un sistema presidencial puro (al respecto, es relevante ver el artículo de Jorge Silvero Salgueiro, que forma parte del presente volumen).

⁴ Sin olvidar, claro está, que, junto a la figura del “jefe de gabinete”, en Argentina se confiere un cúmulo significativo de atribuciones legislativas al presidente de la República, que influye en el funcionamiento del respectivo sistema (al respecto véase el trabajo de Alberto Dalla Vía en esta misma obra).

⁵ Como se había mencionado, teniendo en cuenta que en Colombia no ha funcionado en la práctica la moción de censura, hay quien lo consideraría como un sistema presidencial acentuado, solamente matizado con algunas instituciones del sistema parlamentario, por lo que bajo este último criterio podría colocarse a Colombia entre los sistemas presidenciales con matices parlamentarios (al respecto véase el trabajo de Humberto de la Calle, incluido en esta obra).

⁶ Como también se había adelantado, desde la perspectiva de la realidad político-constitucional cabría ubicar a Venezuela como un presidencialismo hegemónico, siendo relevante consultar al respecto el trabajo de Allan Brewer-Carías, que forma parte de este volumen.

FUENTE: elaboración propia.

2. Reformas para reequilibrar las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo

Como se mencionó, los procesos de reforma política sobre los regímenes de gobierno de América Latina durante los últimos 30 años han estado orientados, en general, hacia la renovación o racionalización de los sistemas presidenciales de los respectivos países, centrándose en las relaciones Legislativo-Ejecutivo (aunque algunos también abarcaron al Poder Judicial), con la salvedad de Costa Rica, donde en dicho periodo no se aprecia alguna reforma sobre el particular. Con frecuencia, el objetivo ha sido fortalecer al Legislativo y consolidar un sistema de controles, pesos y contrapesos en aras de la gobernabilidad democrática y el equilibrio, con la excepción de la reforma constitucional de 1998 en Ecuador, que eliminó algunas atribuciones que había mantenido el órgano legisla-

tivo, aunque nuevamente se pondera su restablecimiento en el marco del proceso constituyente que se encuentra en curso.

En este sentido, como se adelantó y se desarrollará en las páginas siguientes, se puede apreciar cierta tendencia a incorporar algunos matices o instituciones de origen parlamentario, pero preservando la estructura básica del sistema presidencial.

A. Conformación del Poder Ejecutivo

La mitad de las Constituciones de los países estudiados prevén que el Poder Ejecutivo y —en consecuencia— el gobierno recaiga en una sola persona, el presidente de la República: Argentina (artículo 87),³⁸ Chile (artículo 24), Ecuador (artículo 164), Honduras (artículo 235), México (artículo 80), Nicaragua (artículo 144), Paraguay (artículo 226), Perú (artículo 110) y República Dominicana (artículo 49).

Cuatro países precisan que el Poder Ejecutivo lo ejercen tanto el presidente como los ministros: Bolivia (artículo 85), Brasil (artículo 76), Costa Rica (artículo 130) y Panamá (artículos 175 y 194), en tanto que los cinco restantes agregan a los anteriores a otros funcionarios: Colombia, a los directores de departamento administrativo (artículo 115); El Salvador, al vicepresidente, viceministros y sus funcionarios dependientes (artículo 150); Guatemala, viceministros y demás funcionarios dependientes (artículo 182); Uruguay, ministros o el Consejo de Ministros (artículos 149, 168 y 179) y Venezuela, vicepresidente y demás funcionarios que determinen la Constitución y la ley (artículo 225).

B. Panorama sobre las principales facultades constitucionales del presidente

Al presidente de la República —al mismo tiempo jefe de Estado y jefe de gobierno— se le atribuye un conjunto de competencias constitucionales que lo convierten, además de en representante del Estado, en el centro y motor de la actividad política, en tanto jefe de la administración, je-

³⁸ Sin embargo, el artículo 100 de la Constitución de Argentina establece que los ministros secretarios y el jefe de gabinete tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la nación, y refrendarán y legalizarán los actos del presidente con su firma, sin la cual éstos carecen de eficacia.

fe de las fuerzas armadas, colegislador y ejecutor de la legislación aprobada por el Congreso.

A diferencia del modelo estadounidense, cuyo sistema presidencial evolucionó hacia un equilibrio relativo de los tres poderes del gobierno, el régimen presidencial en América Latina, como consecuencia de causas históricas, sociológicas y económicas, así como de la influencia del caudillismo y el cacicazgo, se caracterizó desde sus orígenes por una preponderancia total del Poder Ejecutivo frente a los otros dos poderes del gobierno, basado no sólo en el cúmulo de atribuciones constitucionales sino metaconstitucionales,³⁹ con una fuerte tendencia a personalizar el poder y a ejercerlo de forma paternalista.

A continuación se analizan algunas de las principales atribuciones del presidente de la República, en el entendido de que la tendencia en la región durante el periodo que se informa ha sido hacia la renovación y racionalización del sistema presidencial a través del fortalecimiento de las atribuciones a cargo del Legislativo (salvo alguna excepción como la de Ecuador) y sus mecanismos de control respecto del Ejecutivo.

a. Facultades legislativas del presidente

El presidente latinoamericano interviene en el procedimiento legislativo, generalmente, a través de tres actos: la iniciativa de ley, la facultad de veto y la promulgación y publicación de la ley. Además, conviene abordar los casos excepcionales en que el presidente puede legislar, así como su capacidad para influir en la agenda legislativa y, en su caso, convocar a la ciudadanía para que se pronuncie en algún mecanismo de consulta popular.

a) Iniciativa legislativa

A diferencia del presidencialismo estadounidense, que no confiere al presidente la facultad de iniciativa legislativa (si bien en la sesión de apertura de sesiones del Congreso el presidente por lo general plantea las iniciativas en que se encuentra interesado), todas y cada una de las Cons-

³⁹ Utilizando el ilustrativo calificativo adoptado por Jorge Carpizo en su clásico libro sobre *El presidencialismo mexicano*, 5a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1985, pp. 82 y 83 y 190 y ss.

tuciones de los países latinoamericanos prevén para el presidente de la República la facultad referida.

Incluso, algunas Constituciones amplían la facultad de iniciativa legislativa a otros funcionarios de la administración, bien porque se la atribuyen al órgano o Poder Ejecutivo, donde aquéllos se encuentran incluidos, o bien porque explícitamente se les confiere: Bolivia (vicepresidente y ministros, quienes sostienen el proyecto durante los debates en el Congreso, artículo 71, fracción I), Colombia (gobierno nacional, artículo 154), Costa Rica (ministros, artículo 123), El Salvador (ministros, artículo 133.2), Guatemala (ministros, artículo 174), Honduras (secretarios de Estado, artículo 213), Panamá (ministros, artículo 165), Uruguay (ministros, artículo 112) y Venezuela (vicepresidente, ministros y demás funcionarios que determinen la Constitución y la ley, artículo 204, fracción I). Lo anterior, con independencia de que algunos países extienden la facultad de iniciativa a otro tipo de órganos; en este sentido, y para citar sólo algunos ejemplos, a la Corte Suprema de Justicia y al tribunal o consejo supremo electoral, en sus respectivos ámbitos de competencia, en Honduras y Nicaragua. De manera similar, en Colombia, además de las Cortes y el Consejo Nacional Electoral, se confiere la facultad de iniciativa al procurador y el contralor en cuanto a las materias que les competen. Por su parte, en Venezuela todos los otros poderes públicos tienen la iniciativa legislativa en las materias de su competencia: Tribunal Supremo de Justicia (artículo 204.4), Poder Ciudadano (204.5), Poder Electoral (204.6) e incluso los consejos legislativos de los estados (204.8).

Todas las Constituciones latinoamericanas confieren también al presidente, directamente o a través de algún órgano auxiliar, la iniciativa legislativa exclusiva en materia presupuestal.

Por otra parte, algunas de esas Constituciones atribuyen igualmente al propio presidente iniciativa exclusiva en determinadas materias, por estimar que cuenta con mayores elementos o debe ejercer un control sobre el particular:

- *Chile*: modificación de la división política o administrativa del país, administración presupuestaria o financiera del Estado, venta y alquiler de bienes del Estado y leyes relacionadas con el uso de las fuerzas armadas en el exterior, gasto público (creación y supresión de cargos públicos, remuneraciones de la administración pública y otros), fijación de las remuneraciones mínimas para los trabajado-

res del sector privado, normas sobre la seguridad social del sector público y privado, así como contratación de empréstitos del Estado (artículo 65 de la Constitución).

- *Colombia*: gasto público, plan de desarrollo, estructura de la administración y decretos de exenciones tributarias.
- *Uruguay*: toda ley que signifique gastos, creación de empleos, donaciones, retiros, beneficios jubilatorios, exoneraciones tributarias, fijación de salarios mínimos y de precios de productos de la actividad pública o privada (artículos 86.2 y 133.2 y 3).

b) Poder de veto

El veto es el mecanismo por el cual el presidente rechaza o formula observaciones respecto de un proyecto de ley o decreto aprobado por el Legislativo. Se considera como el principal contrapeso del Ejecutivo frente al Legislativo y todos los países latinoamericanos lo contemplan con algunas variantes. La finalidad del veto es tratar de impedir la entrada en vigor de leyes que se estiman inconvenientes o que adolecen de vicios de inconstitucionalidad, con el objeto de que se sometan a ulterior revisión, prevaleciendo en el ínterin el *statu quo*.

En América Latina se puede distinguir entre el veto total y el parcial.⁴⁰ En este último, el presidente regresa al Congreso, con sus observaciones, las partes del proyecto con las que disiente, en tanto que promulga y publica el resto de la iniciativa con la cual concuerda. Así, algunas partes del proyecto se convierten en ley mientras el resto se somete a una revisión ulterior del Congreso, en espera de la votación que, en su caso, supere el veto. Tratándose de veto por presunta inconstitucionalidad, en algunos países de la región, según se expondrá, el proyecto se somete al órgano de justicia constitucional correspondiente.

Se dice que el veto parcial propicia un juego de suma positiva, donde los legisladores ganan con la promulgación de aquellos aspectos en que existe coincidencia con el Ejecutivo, mejorándose el orden jurídico, mientras que éste también gana al regresar al Congreso la parte del pro-

⁴⁰ En Estados Unidos existe el llamado “veto de bolsillo”, por el cual el presidente omite firmar o promulgar el proyecto de ley, pero tampoco lo devuelve al Congreso con sus observaciones antes de que éste entre en receso, lo que se traduce en que el presidente “congela” cierta iniciativa, “olvidándola en su bolsillo” e ignorando que alguna vez le fue enviada.

yecto que se contrapone a sus preferencias, manteniéndose la normativa en vigor ante alternativas no deseadas.

Entre los países latinoamericanos que prevén un veto parcial se encuentran: Argentina (sólo cuando la parte no vetada preserve “autonomía normativa”), Brasil, Colombia, Panamá, Paraguay y Venezuela. Es pertinente advertir que gran número de Constituciones prevé expresamente que cualquier proyecto de ley puede ser vetado por el presidente “en todo o en parte”. Esto se da en Brasil, Chile, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay, donde la publicación de la parte no objetada es decisión del Congreso, y en Perú y Uruguay. Es decir, se incluye la posibilidad de objetar sólo algunas disposiciones específicas, pero ello no significa necesariamente que se contemple el veto parcial, a menos, como se apuntó, que se autorice la promulgación y publicación inmediata de la parte no objetada, máxime que varias de ellas disponen que se devuelva al Congreso todo el proyecto y no sólo la parte con observaciones.

Cabe señalar que en Guatemala se excluye expresamente el veto parcial, en tanto que en Nicaragua se prohíbe, también de manera expresa, el veto constitucional (tanto parcial como total). En cambio, en Chile y Costa Rica, por ejemplo, se contempla expresamente que el presidente puede vetar, sea en forma total o parcial, un proyecto de reforma constitucional.

En el caso del veto total de un proyecto de ley, el presidente no puede regresar al Congreso sólo una parte del proyecto en cuestión para su revisión y promulgar el resto. Cuando emite observaciones, el presidente regresa el proyecto completo al Congreso, incluida la parte que apoya. Mientras el Congreso no supere el veto presidencial, nada habrá cambiado en la legislación. De ahí que pueda retrasarse la entrada en vigor de todo un paquete legislativo urgente o de trascendencia por el mero rechazo de alguna de sus partes. Lo anterior coloca al presidente en una lógica de todo o nada, bajo un esquema de suma cero, con ganadores y perdedores absolutos. Dada la lentitud del procedimiento para deshogar un proyecto vetado, el costo de vetar iniciativas en ciertas materias (educación, salud, impuestos) puede llegar a ser tan alto como el de promulgar un proyecto con errores o insuficiencias.⁴¹ Todos y cada uno de los paí-

⁴¹ Véase Ugalde, Luis Carlos, “Relaciones Ejecutivo-Legislativo en México: el caso del veto presidencial”, *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2002, pp. 646-648.

ses latinoamericanos confieren al presidente la facultad de emitir un veto total.

El procedimiento más común en América Latina para superar el veto es el de la mayoría absoluta del Legislativo, como en Brasil, Colombia, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela, y el que requiere una mayoría calificada de dos tercios, bien de los miembros presentes, como en Bolivia, Chile y Costa Rica, o del total de miembros, como en Guatemala, Panamá y República Dominicana, en el entendido de que existe otro grupo de países donde se prevén esos dos tercios respecto de sus miembros o del total de votos. Esto ocurre en Argentina, Ecuador, El Salvador, Honduras y México, y puede dar lugar a que se interprete referido al total de la Cámara respectiva o al total de los miembros presentes o de los votos emitidos efectivamente. El procedimiento de superación del veto más exigente es el previsto en Uruguay, donde se requieren las tres quintas partes de los miembros presentes. Incluso si no hay un pronunciamiento expreso de ambas cámaras dentro de 30 días respecto del veto, se entenderán aceptadas las observaciones del presidente.

De acuerdo con la terminología de Shugart y Mainwaring, cuando se supera con la mayoría absoluta se trata de un “veto débil”, en tanto que se considera “veto fuerte” cuando se exige una mayoría calificada.⁴² En Ecuador existe un veto casi absoluto, donde ningún proyecto puede convertirse en ley durante el año inmediato si el presidente veta el texto completo (si bien el Congreso puede exigir un referendo sobre el proyecto vetado), transcurrido el cual sólo es superable por la mayoría calificada indicada.

En algunos países, la facultad presidencial de vetar proyectos de ley por adolecer de vicios de inconstitucionalidad propicia que el órgano de justicia constitucional se pronuncie sobre el particular, se trate del pleno de la Corte Suprema de Justicia, como ocurre en El Salvador, Honduras y Panamá, la Sala Constitucional de la Corte o Tribunal Supremo, como en Costa Rica y Venezuela, o de la respectiva Corte Constitucional en el caso de Colombia.

⁴² *Cfr.* Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S., “Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate”, en Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S., *op. cit.*, nota 17, p. 52.

CUADRO 3. FACULTADES RELACIONADAS CON EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

<i>País</i>	<i>Facultad de iniciativa</i>	<i>Veto</i>		
		<i>Total</i>	<i>Parcial (observaciones)</i>	<i>Forma de superarlo</i>
Argentina	Poder Ejecutivo (artículo 77 CP)	Sí (artículo 83 CP)	Sí (artículo 83 CP) ¹	Dos terceras partes de los votos (artículo 83 CP) ¹
Bolivia	Vicepresidente de la República o Poder Ejecutivo, a condición de que el proyecto sea sostenido en los debates por el ministro del respectivo despacho (artículo 71 CP)	Sí (artículo 78 CP)	No se establece (artículo 76 CP)	Dos terceras partes de los miembros presentes (artículo 76 CP)
Brasil	Presidente de la República (artículo 61 CP)	Sí (artículo 84 CP)	Sí (artículo 84 CP)	Mayoría absoluta (artículo 66 CP)
Chile	Presidente de la República (artículo 62 CP)	Sí (artículo 70 CP)	Indefinido (artículo 70 CP)	Dos terceras partes de los miembros presentes (artículo 70 CP)
Colombia	Gobierno Nacional (artículo 154 CP)	Sí (artículo 167 CP)	Sí (artículo 167 CP)	Mayoría absoluta: 50% + 1 del total de miembros (artículo 167 CP)
Costa Rica	Poder Ejecutivo (artículo 123 CP)	Sí (artículos 125 y 126 CP)	No se establece (artículos 125 y 126 CP)	Dos terceras partes de los miembros presentes (artículo 127 CP)

CUADRO 3. FACULTADES RELACIONADAS CON EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO (continuación)

<i>País</i>	<i>Facultad de iniciativa</i>	<i>Veto</i>		
		<i>Total</i>	<i>Parcial (observaciones)</i>	<i>Forma de superarlo</i>
Ecuador	Presidente de la República (artículo 144 CP)	Sí (artículo 153 CP)	Indefinido (artículo 153 CP)	Dos terceras partes de sus miembros (artículo 153 CP)
El Salvador	Presidente de la República por medio de sus ministros (artículo 133 CP)	Sí (artículo 137 CP)	No se establece (artículo 137 CP)	Dos terceras partes de sus miembros (artículo 137 CP)
Guatemala	Organismo Ejecutivo (artículo 174 CP)	Sí. Previo acuerdo tomado en Consejo de Ministros (artículo 178 CP)	No. Determinación expresa (artículo 178 CP)	Dos terceras partes del total de los miembros ³ (artículo 179 CP)
Honduras	Presidente de la República por medio de los secretarios de Estado (artículo 213 CP)	Sí (artículo 216 CP)	No se establece	Dos terceras partes de los votos (artículo 216 CP)
México	Presidente de la República (artículo 71 CP)	Sí (artículo 72 CP)	No se establece (artículo 72 CP)	Dos terceras partes del número total de votos (artículo 72 CP)
Nicaragua	Presidente de la República (artículo 140 CP)	Sí (artículo 142 CP)	No se establece (artículo 142 CP)	Mayoría absoluta: 50% + 1 del total de diputados (artículo 143 CP)

CUADRO 3. FACULTADES RELACIONADAS CON EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO (continuación)

<i>País</i>	<i>Facultad de iniciativa</i>	<i>Veto</i>		
		<i>Total</i>	<i>Parcial (observaciones)</i>	<i>Forma de superarlo</i>
Panamá	Ministros de Estado (artículo 165 CP)	Sí (artículo 169 CP)	Sí (artículo 170 CP)	Dos tercios del total de diputados (artículo 170 CP)
Paraguay	Poder Ejecutivo (artículo 203 CP)	Sí (artículo 209 CP)	Sí (artículo 208 CP) ²	Mayoría absoluta (artículos 208 y 209 CP)
Perú	Presidente de la República (artículo 107 CP)	Sí (artículo 108 CP)	No se establece (artículo 108 CP)	Mayoría absoluta: 50% + 1 de los miembros del Congreso
República Dominicana	Presidente de la República (artículo 38 CP)	Sí (artículo 41 CP)	No se establece (artículo 41 CP)	Dos terceras partes del total de miembros de cada Cámara (artículo 41 CP)
Uruguay	Poder Ejecutivo por medio de sus ministros (artículo 133 CP)	Sí (artículo 138 CP)	No se establece (artículo 138 CP)	Tres quintas partes de los miembros presentes (artículo 138 CP)
Venezuela	Poder Ejecutivo (artículo 204 CP)	Sí (artículo 214 CP)	Sí (artículo 214 CP)	Mayoría absoluta de los presentes (artículo 214 CP)

¹ Según interpretación judicial.

² La publicación de la parte no objetada es decisión de las cámaras del Congreso.

³ Artículo 179 constitucional.

FUENTE: elaboración propia.

c) Facultades del presidente para legislar

Mientras que en los apartados anteriores se hizo referencia a las facultades del presidente de la República en el proceso legislativo, particularmente el poder de iniciativa y de veto, en el presente se aborda la atribución, generalmente extraordinaria y excepcional, que se le confiere para emitir leyes en diversos regímenes presidenciales. A través de esta facultad, el presidente puede establecer un nuevo *statu quo* e influir determinantemente en las políticas públicas.

Al respecto, es posible distinguir entre los poderes de decreto, los poderes de emergencia y la delegación de facultades para legislar. Es importante advertir que en los casos anteriores el presidente cuenta con el poder de emitir propiamente leyes, por lo que deben distinguirse de la facultad presidencial de expedir reglamentos a fin de implementar o desarrollar los términos de la ley existente emanada del órgano legislativo.⁴³

Lo que ahora nos ocupa, se insiste, son los casos en que el presidente puede expedir propiamente leyes. Sin duda, el poder de decreto constituye el más relevante, pues le permite emitir directamente leyes sin participación alguna previa del órgano legislativo, lo cual se traduce en un gran poder, con independencia de que usualmente también se permite al Congreso abrogar o modificar el decreto presidencial si así lo decide. Sólo los presidentes de Argentina y Brasil tienen la atribución de emitir nuevas leyes por decreto casi en cualquier materia. Mientras que en Argentina el Congreso debe pronunciarse en aproximadamente 20 días sobre el respectivo decreto presidencial (previo cumplimiento de cierto procedimiento, a través de la integración de comisiones bicamerales permanentes, así como de trámites especiales de aprobación parlamentaria), en Brasil las medidas provisionales emanadas del presidente dejan de regir en 30 días si el Congreso no las convierte en ley. Por su parte, las Constituciones de Honduras y Perú también confieren poderes de decreto a su presidente pero sólo en materia económica y financiera cuando lo requiera el interés nacional. Cabe incluir aquí también las facultades para expedir decretos en materia administrativa que se confieren al presidente en Ni-

⁴³ Ésta es la comúnmente llamada facultad reglamentaria y que prácticamente todos los sistemas presidenciales latinoamericanos la contemplan, ya sea que se confiera al propio presidente de la República en lo individual o, en algunos casos, en combinación con los ministros o secretarios de Estado.

caragua y Venezuela, así como para realizar modificaciones legales al gasto público en República Dominicana, si bien son cualitativamente distintas a los poderes de decreto antes mencionados.

Como advierten Shugart y Mainwaring, incluso cuando la mayoría del órgano legislativo pueda abrogar o modificar un decreto, el presidente sigue desempeñando un papel fundamental al dar forma a la legislación, toda vez que, a diferencia de su facultad de iniciativa de una ley aprobada por el Congreso, el decreto presidencial es ya una ley (y no una mera propuesta) ante la cual la otra rama de gobierno puede reaccionar. Además, el presidente puede hacer un uso estratégico de este poder e invadir la agenda del Congreso con una avalancha de decretos que privilegien la suya, como sucedió en 1990 en Brasil, cuando Fernando Collor de Melo utilizó este poder de forma extensa, emitiendo medidas provisionales a un ritmo de una cada 48 horas, incluido el llamado “Plan Collor” de estabilización económica.⁴⁴ Además, si a la entrada en vigor de determinados decretos-ley sin intervención del Congreso se le suma la posibilidad de un veto (en su caso, “fuerte”) por parte del primer mandatario si el Congreso llega a abrogar o modificar aquél, cabría concluir que el presidente estaría en posición de obtener el resultado legislativo que desee con la atribución que se comenta.

Los poderes de decreto deben diferenciarse de las facultades que las Constituciones de Ecuador y Uruguay confieren a su respectivo presidente para declarar una medida económica o urgente, que se transforma en ley luego de 15 y 45 días, según el caso. Ello, a menos que el correspondiente Congreso haya votado para rechazarla, en virtud de que aquéllos tienen el carácter de ley tan pronto como el presidente los emite, si bien evidentemente ambos le otorgan un control considerable sobre la agenda de políticas públicas.⁴⁵

Mientras que durante la vigencia de la Constitución de 1853 el poder de decreto en Argentina se desarrolló *de facto*, con la Constitución de 1994 se estableció expresamente, con ciertas salvedades respecto de las materias sobre las que puede versar. Cabe señalar que durante el periodo

⁴⁴ Cfr. Shugart, Matthew y Mainwaring, Scott, *op. cit.*, nota 17, pp. 53-55. Los autores citan un estudio sobre el ejercicio de un total de 1,004 medidas provisionales en Brasil de 1988 a mayo de 1995, de las cuales 274 habían sido aprobadas por el Congreso, sólo 18 rechazadas y 640 reeditadas.

⁴⁵ Cfr. *ibidem*, p. 55.

que abarca este estudio, dos Constituciones derogaron los respectivos poderes presidenciales de decreto: Paraguay, en 1992, y Nicaragua, en 1995, mientras que en la de Venezuela se amplió tal poder en 1999.

Otra atribución legislativa relevante del presidente es la relacionada con los poderes de emergencia, que se prevén con algunas variantes en todos y cada uno de los 18 países objeto de estudio. Con base en esta facultad, el presidente de la República, directamente o previa autorización del Congreso (en general, cuando éste no se encuentra en receso), pero en todo caso con el acuerdo de los ministros o secretarios de Estado, suspende ciertos derechos fundamentales en condiciones de catástrofe o calamidad pública y, con frecuencia, dicta las medidas legislativas necesarias para afrontar la situación con una vigencia específica. A pesar del carácter excepcional derivado de la situación de emergencia, cabe señalar que durante buena parte del siglo XX varios países de la región padecieron el abuso en el ejercicio de esta facultad presidencial, incluso en épocas de plena paz y estabilidad,⁴⁶ sin que de los estudios de caso incluidos en este volumen se advierta que durante el periodo que se informa haya persistido dicho ejercicio abusivo.

La tercera atribución legislativa del presidente es la derivada de la delegación de facultades para dictar leyes por parte del Congreso. Como se advierte, a diferencia de los poderes de decreto, en este caso se requiere la previa autorización del Congreso para que el presidente expida decretos-ley, lo cual implica que aquél opte por no delegarlo o bien revocarlo.

Como se puede observar en el cuadro 4, las Constituciones de siete países contemplan la posibilidad de delegación de facultades legislativas durante cierto periodo, obviamente fuera de los casos de emergencia a que se refiere el párrafo que antecede. La que lo hace de manera más amplia es la de Venezuela y ha sido práctica común durante la administración del presidente Hugo Chávez. También se prevé de manera amplia, con salvedades respecto de ciertas materias, en Brasil, Chile, Colombia, Panamá y Perú, en tanto que de manera más restringida en Argentina (sólo sobre materia de organización administrativa) y en México (únicamente sobre regulación económica, como tarifas arancelarias y comercio exterior).

⁴⁶ Véase Valadés, Diego, *La dictadura constitucional en América Latina*, México, UNAM, 1974.

CUADRO 4. FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LEGISLAR

<i>País</i>	<i>Poderes de decreto, emergencia y delegación legislativa</i>
Argentina	Decreto (por razones de necesidad y urgencia, salvo materia penal, tributaria, electoral y de partidos políticos, previo acuerdo general de ministros, quienes refrendan con el jefe de gabinete, debiéndose pronunciar el Congreso sobre el respectivo decreto aproximadamente en veinte días, artículo 99, numeral 3), emergencia (artículos 75, numeral 29, y 99, numeral 16) y delegación de facultades legislativas (sólo en materia administrativa, artículo 76).
Bolivia	Emergencia (artículos 111 a 113).
Brasil	Decreto (organización de la administración federal y en casos de relevancia y urgencia, salvo en materia de nacionalidad, ciudadanía, derechos políticos, partidos políticos, electoral, penal, procesal penal, procesal civil, Poder Judicial, Ministerio Público, planes plurianuales, directrices organizativas, créditos adicionales y suplementarios, secuestro de bienes y cualquier otro activo financiero, artículos 62 y 84, fracción VI), emergencia (artículos 137 a 139) y delegación de facultades legislativas (en materias específicas con diversas salvedades, artículo 68).
Chile	Emergencia (artículos 40 y 41) y delegación de facultades legislativas (hasta por un año, salvo determinadas materias, artículos 32, numeral 3, y 61).
Colombia	Emergencia (artículos 213 a 215) y delegación de facultades legislativas (por un periodo máximo de 6 meses y para materias precisas, salvo códigos y leyes estatutarias, orgánicas e impositivas, artículo 150, numeral 10).
Costa Rica	Emergencia (artículos 121, numeral 7, y 140, numeral 4).
Ecuador	Emergencia (artículos 180 y 181).
El Salvador	Emergencia (artículos 29, 30 y 167, numeral 6).
Guatemala	Emergencia (artículos 138 y 183, inciso f).
Honduras	Decreto (en materia económica y financiera cuando lo requiera el interés nacional, artículo 245, numeral 20) y emergencia (artículos 187 y 245, numeral 7).

CUADRO 4. FACULTADES PRESIDENCIALES
PARA LEGISLAR (continuación)

<i>País</i>	<i>Poderes de decreto, emergencia y delegación legislativa</i>
México	Emergencia (artículos 29 y 73, fracción XVI) y delegación de facultades legislativas (sólo sobre regulación económica, artículo 131, segundo párrafo).
Nicaragua	Decreto (en materia administrativa, artículo 150, numeral 3) y emergencia (artículo 150, numeral 9).
Panamá	Emergencia (artículos 55 y 200, numeral 5) y delegación de facultades legislativas (por tiempo determinado y para fines específicos, artículo 159, numeral 16).
Paraguay	Emergencia (artículo 288).
Perú	Decreto (en materia económica y financiera, cuando lo requiera el interés nacional, así como tarifas arancelarias, artículo 118, numerales 19 y 20), emergencia (artículo 137) y delegación de facultades legislativas (sobre materias específicas y por un plazo determinado, salvo tratados internacionales, leyes orgánicas, presupuesto y cuenta pública, artículo 104).
República Dominicana	Decreto (modificaciones a la Ley de Gasto Público durante recesos del Congreso, artículo 115, fracción V; asimismo, hay indefinición en cuanto al alcance de la facultad presidencial para expedir decretos cuando fuere necesario, prevista en el artículo 55, numeral 2) y emergencia (artículos 37, numerales 7 y 8, así como 55, numeral 7).
Uruguay	Emergencia (artículo 168, numeral 17).
Venezuela	Decreto (organización de la administración pública, artículo 236, numeral 20), emergencia (artículos 236, numeral 7, y 337 a 339) y delegación de facultades legislativas (por un periodo determinado y sobre cualquier materia, artículo 236, numeral 8).

FUENTE: elaboración propia.

d) Control de la agenda

Sin duda, tanto las facultades de iniciativa y de veto por parte del presidente de la República en el proceso legislativo como sus atribuciones

propriadamente legislativas, que reclaman algún pronunciamiento previo o posterior por parte del Congreso sobre las medidas promovidas, se traducen en un impacto en la agenda de políticas públicas, que ya ha sido analizado.

A los anteriores es posible añadir dos aspectos de especial importancia en el control de la agenda, como la posibilidad del presidente de la República de plantear la urgencia en el despacho de algún proyecto o iniciativa de ley, con el consiguiente trámite privilegiado en el proceso legislativo en el Congreso, así como la posibilidad de convocar a éste a sesiones extraordinarias en época de receso.

En relación con esta última, todas y cada una de las Constituciones de los países latinoamericanos estudiados contemplan la facultad del presidente de la República de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, algunas de ellas precisando que a aquél le corresponderá definir la agenda respectiva. Al respecto, cabe señalar como una peculiaridad que, en el caso de Colombia, la atribución de convocatoria no corresponde al presidente sino al Gobierno Nacional (que incluye, además, a los ministros y los directores de departamentos administrativos, por lo que se ejerce a través del presidente y el respectivo ministro o jefe, artículos 115 y 200, numeral 2).

Asimismo, en ocasiones se prevé que la facultad presidencial de convocar se ejerce por medio de otro órgano (la Comisión Permanente en Honduras, artículo 245, numeral 6, o el presidente de la Asamblea Nacional en Nicaragua, artículo 150, numeral 7). Por último, cabe mencionar que en México no basta la decisión del presidente de la República de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, sino que requiere el acuerdo favorable de la Comisión Permanente (artículo 78, fracción IV).

En lo que se refiere a la calificación de urgencia en el trámite o despacho de ciertos proyectos de carácter legislativo, con un plazo predeterminado (generalmente de 30 días) para desahogarlo, entre las Constituciones que la contemplan se encuentran la de Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.⁴⁷ Respecto de este último, resulta pertinente recordar que si durante ciertos plazos previstos en dicha disposición constitucional el Congreso no rechaza el proyecto de ley pre-

⁴⁷ Referencias constitucionales: Chile (artículo 71), Colombia (artículo 163), Ecuador (restringiéndola a la materia económica, artículo 155), Paraguay (artículos 210 y 238, numeral 12), República Dominicana (artículo 30) y Uruguay (artículo 168, numeral 7).

sentado por el presidente de la República ni se aprueba alguno sustitutivo, ese proyecto entra en vigor, lo cual incrementa la influencia del mandatario en la definición de la agenda de políticas públicas.

Un último aspecto que también cabe mencionar aquí es la facultad de algunos presidentes (como el ecuatoriano) de someter a referendo diversas cuestiones legislativas (lo que se analiza más adelante, con motivo de los procedimientos de democracia directa). Aunque queda claro que lo anterior no se equipara al ejercicio de facultades legislativas, sin duda es una muestra más de los mecanismos al alcance del presidente de la República para legislar sin pasar por el Congreso e influir en la agenda de políticas públicas.

b. Facultades no legislativas del presidente

Los presidentes latinoamericanos comparten, en general, ciertos poderes constitucionales distintos de los legislativos, como el de comandante de las fuerzas armadas, la preservación de la seguridad interior, las relaciones exteriores, la designación de funcionarios y, en términos amplios, la dirección de la política general de gobierno. Algunos países contemplan la posibilidad de que el presidente someta a plebiscito determinadas decisiones de gobierno, algo que se analiza más adelante con motivo de los procedimientos de democracia directa. Incluso, con frecuencia se le asignan funciones materialmente jurisdiccionales que se han venido cercenando al respectivo Poder Judicial⁴⁸ (si bien tal tendencia empieza a revertirse), que ejerce a través de diversos tribunales especializados que formalmente se ubican en la esfera administrativa, aunque es frecuente que disfruten de un grado amplio de autonomía técnica, como ocurre en varios países con la justicia fiscal, administrativa, laboral y agraria.

Para los efectos de este trabajo, interesa sobre todo lo relativo a la dirección de la política general de gobierno, incluyendo cómo se organiza el Ejecutivo al efecto y las facultades del presidente para designar a sus colaboradores inmediatos, así como los eventuales controles interorgánicos del Legislativo sobre el particular, que se analizan a continuación.

⁴⁸ Lo cual ha sido considerado como un síntoma de la preponderancia del Poder Ejecutivo en la región (*cf.* Rosenn, Keith, "The Protection of Judicial Independence in Latin America", *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio*, México, UNAM, 1988, t. II, pp. 1258 y 1267-1269).

a) Designación y remoción de los ministros por el presidente

Dieciséis de las Constituciones estudiadas prevén la designación y remoción libre de los respectivos ministros o secretarios de Estado por parte del presidente de la República. Esto es así en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela.⁴⁹ Cabe advertir que en Venezuela se prevé que el vicepresidente está facultado para proponer al presidente la designación y remoción de los ministros, sin que este último se encuentre impedido de actuar directamente.

En Perú, la atribución del presidente de la República se limita a la designación y remoción libres del presidente del Consejo de Ministros, en tanto que los demás ministros son designados y removidos a propuesta del presidente del Consejo (artículo 122), y en Uruguay la designación de los ministros por el presidente requiere el apoyo parlamentario con el objeto de asegurar su permanencia en el cargo, si bien la remoción es libre por parte de aquél (artículo 174).

En consecuencia, a diferencia del sistema presidencial estadounidense, donde la designación de los secretarios de Estado requiere la ratificación del Senado, en los países latinoamericanos generalmente ha bastado la voluntad presidencial. Sin embargo, en algunos de ellos ciertos cargos han requerido el correspondiente aval del Congreso o del Senado respectivo (piénsese, por ejemplo, en México respecto de los empleados superiores de Hacienda, diplomáticos y militares que requieren la ratificación del Senado, artículo 89, fracciones III y IV). Según se analizará más adelante, en la región se ha generalizado, a través de diversas reformas durante el periodo en estudio, que el titular del Ministerio Público u órgano equivalente, además de otros órganos constitucionales autónomos, también requieran ratificación o designación directa del órgano legislativo o alguna de sus cámaras.

⁴⁹ Referencias constitucionales: Argentina, artículo 99, numeral 7; Bolivia, artículo 99; Brasil, artículo 84; Chile, artículo 32, numeral 9; Colombia, artículo 189; Costa Rica, artículo 139, numeral 1; Ecuador, artículo 176; El Salvador, artículo 162; Guatemala, artículo 183, inciso *s*; Honduras, artículo 245, numeral 5; México, artículo 89, fracción II; Nicaragua, artículo 150, numeral 6; Panamá, artículo 183, numeral 1; Paraguay, artículo 238, numeral 6; República Dominicana, artículo 55, numeral 1, y Venezuela, artículo 236, numeral 3.

Es oportuno mencionar que en virtud de la reforma de 2005 a la Constitución de Nicaragua se estableció que cualquier nombramiento de ministro, viceministro, embajador o miembro de la administración pública por el presidente de la República, debía ser ratificado por la Asamblea Nacional, lo cual suscitó un enfrentamiento entre ambos poderes. La discordia ha continuado, por lo que se dictó la denominada Ley Marco que suspendía la entrada en vigor de dicha reforma constitucional, primero hasta el 20 de enero de 2007 y después —nuevamente— hasta enero de 2008.

b) Previsión y funciones del gabinete, Consejo de Ministros o equivalente

Como se precisó líneas arriba, nueve de las Constituciones estudiadas establecen que el Poder Ejecutivo se deposita exclusivamente en el presidente de la República (Argentina, Chile, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana), en tanto que otras cuatro señalan que lo ejercen tanto el presidente como los ministros (Bolivia, Brasil, Costa Rica y Panamá) y las cinco restantes agregan otros funcionarios a los anteriores como integrantes del Ejecutivo (Colombia, El Salvador, Guatemala, Uruguay y Venezuela).

Aparte de lo anterior, cabe destacar que no siempre las Constituciones que contemplan la existencia de un Ejecutivo ampliado (no unipersonal) establecen un gabinete u órgano equivalente. Éste es el caso de Brasil, donde el presidente ejerce el gobierno con los ministros, pero no se confiere función o atribución alguna para ellos en conjunto. Asimismo, otras Constituciones que prevén que el Ejecutivo se deposita sólo en el presidente establecen este tipo de órganos, como en Argentina, Paraguay y Perú.

Cabe señalar que doce de las Constituciones latinoamericanas contemplan expresamente la figura del gabinete o equivalente; nueve de ellas lo prevén como Consejo de Ministros: Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela;⁵⁰ en tanto

⁵⁰ Referencias constitucionales: Bolivia, artículo 111; El Salvador, artículos 166 y 167; Guatemala, artículos 138, 183, inciso *m*, y 195; Honduras, artículos 245, numerales 7 y 22, así como 252; Nicaragua, artículos 151 y 185; Paraguay, artículo 243; Perú, artículos 121, 125, 126 y 137; Uruguay, artículos 149, 160, 166, 168, 174, 175 y 198; Venezuela, artículo 236.

que una, Argentina, como gabinete,⁵¹ otra como Consejo de Gabinete, Panamá,⁵² y finalmente Costa Rica⁵³ como Consejo de Gobierno.⁵⁴ Existen otras dos que, sin asignarles denominación alguna como órgano, hacen referencia a alguna atribución presidencial que requiere la “firma de todos los ministros”, como en Colombia, o el “acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República”, como en México.⁵⁵

Entre las atribuciones más comunes del correspondiente órgano o conjunto de funcionarios mencionados en los dos párrafos que anteceden, se encuentra la de participar con el presidente en la declaración de los estados de sitio o excepción, con independencia de que en su oportunidad el Congreso la apruebe, rechace o revoque; así ocurre en 11 de los referidos países, con la salvedad de Argentina, Costa Rica y Paraguay, donde basta la decisión presidencial, sujeta al posterior control legislativo, al igual que en Ecuador y República Dominicana. Por su parte, en Brasil y Chile también se prevé dicha facultad presidencial, a menudo vinculada con los llamados poderes de emergencia que le permiten legislar, aun cuando encomiendan la participación a otro órgano y no al conjunto de ministros o secretarios de Estado. Así, en Brasil corresponde al Consejo de Defensa Nacional, y en Chile al Consejo de Seguridad Nacional.

Otras atribuciones relevantes de los gabinetes o equivalentes recaen en la aprobación de proyectos de ley que se envían al Congreso (Argentina, Paraguay, Perú y Uruguay); aprobación de proyectos de presupuesto (Argentina, El Salvador y Uruguay); actuación como órgano de consulta presidencial (Nicaragua, Panamá y Paraguay); convocatoria al Congreso (El Salvador, Uruguay y Venezuela); formulación de planes y políticas de desarrollo (Guatemala, Honduras y Venezuela); participación en los nombramientos (Costa Rica, Panamá y Uruguay); definición y coordinación de tareas de gobierno (Paraguay y Uruguay); participación en la concertación de empréstitos y celebración de contratos administrativos (Panamá y Venezuela); refrendo o aprobación de los decretos de necesidad o urgencia (Argentina y Perú); autorización de erogaciones extraordina-

⁵¹ Argentina: artículos 99, numeral 3; 100, numeral 6, y 103 de la CP.

⁵² Panamá: artículos 199 y 200 de la CP.

⁵³ Costa Rica: artículos 139, 140, 147 y 149 de la CP.

⁵⁴ Cfr. Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, cit., nota 24, pp. 42-47 y 106-108.

⁵⁵ Referencias constitucionales: Colombia, artículo 212; México, artículo 29.

rias (El Salvador); deliberación sobre asuntos de interés público (Perú); expedición de decretos y ejercicio de la facultad reglamentaria (Venezuela) y del derecho de gracia o indulto (Costa Rica); fijación de aranceles (Panamá); solicitud de informes a funcionarios (Panamá); solicitud al Congreso de la declaratoria de defensa nacional (Costa Rica); autorización para la creación de bancos, concesión de privilegios industriales y ascensos militares, declaración de la ruptura de relaciones, mando de las fuerzas armadas, intervención en la remoción de funcionarios, participación en la celebración de tratados y presentación de iniciativas de ley y ejercicio del veto (Uruguay), así como la emisión de decretos sobre créditos, organización de la administración pública y disolución de la Asamblea (Venezuela).

Como advierte Diego Valadés, la participación del gabinete o de los ministros en el ejercicio de las referidas atribuciones sólo resulta relevante si paralelamente existe algún mecanismo de control del Congreso sobre los ministros; de no ser así, su participación sólo representa un elemento ornamental que carece de relevancia institucional.⁵⁶ Al análisis de tales tipos de control previstos en las Constituciones latinoamericanas se aboca el siguiente inciso.

Antes, cabe mencionar que la mayor parte de estos ordenamientos establece que la conformación del gabinete, Consejo de Ministros o equivalente conforma materia legal, si bien en general se integra sólo por el conjunto de ministros, incorporándose en ocasiones otros funcionarios, como los vicepresidentes, tal como ocurre, por ejemplo, en Guatemala, Nicaragua y Venezuela.

Asimismo, algunas de las 12 Constituciones que prevén la figura del gabinete, Consejo de Ministros o equivalente, incluyen la presencia de un coordinador o dejan al presidente en libertad de designarlo, si lo considera necesario. Las que contemplan la función de algún coordinador o equivalente son Argentina, Perú y, en cierta medida, Venezuela, una de cuyas funciones es presidir el órgano en ausencia del presidente de la República, en el entendido de que mientras en Argentina se denomina jefe de gabinete, en Perú se trata del presidente del Consejo de Ministros y en Venezuela del vicepresidente de la República (en este último, previa autorización del presidente de la República), pero en los tres casos es un funcionario designado y removido por el presidente. Las Constituciones

⁵⁶ Cfr. Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, cit., nota 24, p. 43.

que abren la posibilidad de que exista un funcionario que desempeñe esa función son las de Chile, Guatemala y Nicaragua. En el primer caso se puede encomendar la función a un ministro y en los dos últimos se trata del vicepresidente de la República, quien integra y puede presidir el Consejo de Ministros.⁵⁷

c. Controles del Legislativo sobre el Ejecutivo

Antes de hacer referencia a los diversos tipos de control a cargo del órgano legislativo sobre la gestión de la administración pública y los actos de carácter económico y hacendario, es conveniente aludir a la forma en como se integra el respectivo Legislativo en los distintos países de la región.

Integración del Legislativo. En nueve países, el órgano legislativo es bicameral: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. Los nueve restantes tienen un Congreso unicameral: Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela. Como peculiaridad, cabe mencionar que en Nicaragua también forman parte de la respectiva Asamblea Nacional, con el carácter de diputados propietario y suplente, respectivamente, el presidente y vicepresidente elegidos por el voto popular en el periodo inmediato anterior, así como los candidatos a presidente y vicepresidente que hayan obtenido el segundo lugar en el último proceso electoral (artículo 133).

Todos los países bicamerales se integran con una Cámara de Diputados y una de Senadores, salvo Colombia y Uruguay, cuya cámara baja se denomina de representantes. La conformación de la Cámara de Senadores está integrada por 27 representantes en Bolivia, 30 en Uruguay, 32 en República Dominicana, 38 en Chile, 45 en Paraguay, 72 en Argentina, 81 en Brasil, 102 en Colombia y 128 en México.

La conformación de la cámara baja en los regímenes bicamerales y la única en los restantes fluctúa entre 57 en Costa Rica y 518 diputados en Brasil, pasando por 78 en Panamá, 80 en Paraguay, 84 en El Salvador, 90 en Nicaragua, 99 en Uruguay, 100 en Ecuador, 120 en Chile y Perú, 128 en Honduras, 130 en Bolivia, 158 en Guatemala, 166 en Colombia,

⁵⁷ Véase, nuevamente, *ibidem*, pp. 47-59 y 109.

167 en Venezuela, 178 en República Dominicana, 257 en Argentina y 500 en México.

En consecuencia, el país con mayor número de representantes en términos absolutos es México, con 628; en tanto que el de menor número es Costa Rica, con 57. El país de mayor representatividad en números relativos (atendiendo a la correlación entre número de habitantes y número de representantes) es Uruguay, ya que cuenta con un representante por aproximadamente cada 25,124 habitantes, seguido de Panamá, República Dominicana, Paraguay, Honduras, Bolivia, Nicaragua, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Chile, Argentina, Ecuador, Venezuela, Colombia, México y Perú. Brasil, que cuenta aproximadamente con uno por cada 285,857 habitantes, es el de menor representatividad.

En el cuadro 5 se presentan las características de los sistemas legislativos de la región.

CUADRO 5. INTEGRACIÓN DE LOS PODERES LEGISLATIVOS

<i>País</i>	<i>Denominación del Poder Legislativo</i>	<i>Conformación (unicameral o bicameral)</i>	<i>Integración</i>	
			<i>Denominación de la(s) cámara(s)</i>	<i>Número de legisladores</i>
Argentina	Congreso Nacional	Bicameral	Senado y Cámara de Diputados	72 senadores y 257 diputados
Bolivia*	Congreso Nacional	Bicameral	Cámara de Senadores y Cámara de Diputados	27 senadores y 130 diputados
Brasil	Congreso Nacional	Bicameral	Senado Federal y Cámara de Diputados	81 senadores y 513 diputados
Chile	Congreso Nacional	Bicameral	Senado y Cámara de Diputados	38 senadores y 120 diputados

CUADRO 5. INTEGRACIÓN DE LOS PODERES LEGISLATIVOS
(continuación)

<i>País</i>	<i>Denominación del Poder Legislativo</i>	<i>Conformación (unicameral o bicameral)</i>	<i>Integración</i>	
			<i>Denominación de la(s) cámara(s)</i>	<i>Número de legisladores</i>
Colombia	Congreso	Bicameral	Senado y Cámara de Representantes	102 senadores y 166 representantes
Costa Rica	Asamblea Legislativa	Unicameral	Asamblea Legislativa	57 diputados
Ecuador	Congreso Nacional	Unicameral	Congreso Nacional	100 diputados
El Salvador	Asamblea Legislativa	Unicameral	Asamblea Legislativa	84 diputados
Guatemala	Congreso de la República	Unicameral	Congreso de la República	158 diputados
Honduras	Congreso Nacional	Unicameral	Congreso Nacional	128 diputados
México	Congreso de la Unión	Bicameral	Cámara de Diputados y Cámara de Senadores	128 senadores y 500 diputados
Nicaragua	Asamblea Nacional	Unicameral	Asamblea Nacional	90 diputados
Panamá**	Asamblea Nacional	Unicameral	Asamblea Nacional	78 diputados
Paraguay	Congreso	Bicameral	Cámara de Senadores y Cámara de Diputados	45 senadores y 80 diputados
Perú	Congreso de la República del Perú	Unicameral	Congreso de la República del Perú	120 congresistas

CUADRO 5. INTEGRACIÓN DE LOS PODERES LEGISLATIVOS
(continuación)

País	Denominación del Poder Legislativo	Conformación (unicameral o bicameral)	Integración	
			Denominación de la(s) cámara(s)	Número de legisladores
República Dominicana	Congreso Nacional	Bicameral	Senado y Cámara de Diputados	32 senadores y 178 diputados
Uruguay	Asamblea General	Bicameral	Cámara de Senadores y Cámara de Representantes	30 senadores y 99 representantes
Venezuela	Asamblea Nacional	Unicameral	Asamblea Nacional	167 diputados

* En el proyecto de nueva Constitución Política del Estado de Bolivia, aprobada por la Asamblea Constituyente el 24 de noviembre de 2007 y cuya entrada en vigor se encuentra sujeta a referéndum, se prevé el cambio a un sistema unicameral, conformado por la Asamblea Legislativa Plurinacional, que se integrará con 157 miembros.

** Con la reforma constitucional de 2004, a partir de 2009 la Asamblea Nacional estará constituida por un número fijo de 71 diputados, cada uno con un suplente.

FUENTE: elaboración propia.

d. Facultades de control sobre la gestión administrativa

Entre los medios —distintos del estricto procedimiento legislativo— empleados por las legislaturas para controlar la gestión de la administración pública cabe mencionar las mociones de confianza y de censura, así como los informes, las preguntas, las interpelaciones y las investigaciones. Si bien tales mecanismos de control surgieron en los sistemas constitucionales parlamentarios, cada vez se han ido incorporando más a los distintos regímenes presidenciales, en particular a partir del periodo comprendido dentro de la “tercera ola democratizadora”.⁵⁸

⁵⁸ Cfr. Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, cit., nota 30, pp. 7-11.

Según se desprende del cuadro 6, sólo dos países latinoamericanos, Perú y Uruguay, contemplan la moción de confianza por parte del Legislativo como paso previo a la conformación de un Consejo de Ministros con el respaldo correspondiente. En cambio, se encuentra más difundida la institución de la moción de censura por parte del Legislativo, en tanto que se prevé en 12 Constituciones de la región, en el entendido de que mientras en seis tiene como efecto la dimisión automática del ministro censurado (Argentina, Colombia, Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela), en los seis restantes se encuentra sujeta a lo que decida el presidente de la República (Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Paraguay). Como se recordará, esa diferencia en cuanto a los efectos de la censura fue la que condujo a clasificar a los primeros como presidencialismos parlamentarizados y a los segundos como presidencialismos con matices parlamentarios. Asimismo, el hecho de que las Constituciones de Brasil, Chile, Ecuador, Honduras, México y República Dominicana no contemplen la moción de cesura supuso la razón esencial para considerarlos como sistemas presidenciales puros e, incluso, respecto del último, debido a la preeminencia del Ejecutivo respecto de los otros órganos del poder público, como presidencialismo predominante.

Además, prácticamente todas las Constituciones de los 18 países estudiados contemplan la facultad de los órganos legislativos de requerir informes a los titulares de los ministerios o secretarías de Estado e, incluso, de citarlos para que comparezcan ante el propio Legislativo. En 14 países se prevé formalmente que se pueda interpelar a los ministros: Argentina (sólo al jefe de gabinete), Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Cabe advertir, no obstante, que quizá desde un punto de vista técnico debería excluirse de este grupo a Honduras y República Dominicana, toda vez que la “interpelación” en estos países no acarrea la posibilidad de que se pueda censurar a los funcionarios correspondientes, característica esencial para calificarla de esa manera, por lo que, y al no ser así, nos enfrentaríamos a meras preguntas. Cabe mencionar que en Brasil, aunque no se prevea la censura, se establece la remoción cuando el funcionario se rehúsa a comparecer ante el Legislativo. Lo mismo sucede en otros países que sí la prevén, pero que sus efectos quedan supeditados a la decisión del Ejecutivo, como en El Salvador.

CUADRO 6. MECANISMOS DE CONTROL POLÍTICO
DEL LEGISLATIVO SOBRE EL EJECUTIVO

<i>País</i>	<i>Moción de confianza</i>	<i>Moción de censura</i>	<i>Requerimiento de información y comparecencia</i>	<i>Interpelaciones</i>	<i>Comisiones de investigación</i>
Argentina	No	Sí (artículo 101, sólo del jefe de gabinete)	Sí (artículos 71 y 101)	Sí (artículo 101, sólo al jefe de gabinete)	No
Bolivia	No	Sí (artículo 70-II y III, decide el presidente)	Sí (artículo 70-I)	Sí (artículo 70-II)	Sí (artículos 67-6, 70-I, 83-II y 114-II)
Brasil	No	No	Sí (artículo 58- III)	No	Sí (artículo 58-III)
Chile	No	No	Sí (artículo 48-1)	No	Sí (artículo 52-c)
Colombia	No	Sí (artículo 135-8 y 9)	Sí (artículo 135-8)	Sí (artículo 135-9)	Sí (artículo 137, incluso a particulares)

CUADRO 6. MECANISMOS DE CONTROL POLÍTICO DEL LEGISLATIVO
SOBRE EL EJECUTIVO (continuación)

<i>País</i>	<i>Moción de confianza</i>	<i>Moción de censura</i>	<i>Requerimiento de información y comparecencia</i>	<i>Interpelaciones</i>	<i>Comisiones de investigación</i>
Costa Rica	No	Sí (artículo 121-24, decide el presidente)	Sí (artículo 121-24)	Sí (artículo 121-24)	Sí (artículos 121-123)
Ecuador	No	No*	Sí (artículo 179-3)	No	No
El Salvador	No	Sí (artículo 131-37, decide el presidente)	Sí (artículos 131-18 y 34, y 165)	Sí (artículos 131-34 y 165)	Sí (artículo 131-37)
Guatemala	No	Sí (artículo 167)	Sí (artículos 166 y 168)	Sí (artículo 166)	Sí (artículo 171-m)
Honduras	No	No	Sí (artículo 251)	Sí (artículos 205-22 y 251)	Sí (artículo 205-21)
México	No	No	Sí (artículo 93)	No	Sí (artículo 93)

CUADRO 6. MECANISMOS DE CONTROL POLÍTICO DEL LEGISLATIVO
SOBRE EL EJECUTIVO (continuación)

<i>País</i>	<i>Moción de confianza</i>	<i>Moción de censura</i>	<i>Requerimiento de información y comparecencia</i>	<i>Interpelaciones</i>	<i>Comisiones de investigación</i>
Nicaragua	No	Sí (artículo 138-4, decide el presidente)**	Sí (artículo 138-4)	Sí (artículos 138-4 y 151)	Sí (artículo 138-18)
Panamá	No	Sí (artículo 161-7, decide el presidente)	Sí (artículos 161-9 y 198)	Sí (artículo 161-9)	Sí (artículo 161-6)
Paraguay	No	Sí (artículo 194, decide el presidente)	Sí (artículo 192)	Sí (artículo 193)	Sí (artículo 195)
Perú	Sí (artículos 130, 132 y 133)	Sí (artículo 132)	Sí (artículo 129)	Sí (artículo 131)	Sí (artículo 97)
República Dominicana	No	No	Sí (artículo 37-21)	Sí (artículo 37- 21)	No
Uruguay	Sí (artículo 174)	Sí (artículos 147 y 148)	Sí (artículo 119)	Sí (artículo 119)	Sí (artículo 120)

CUADRO 6. MECANISMOS DE CONTROL POLÍTICO DEL LEGISLATIVO
SOBRE EL EJECUTIVO (continuación)

<i>País</i>	<i>Moción de confianza</i>	<i>Moción de censura</i>	<i>Requerimiento de información y comparecencia</i>	<i>Interpelaciones</i>	<i>Comisiones de investigación</i>
Venezuela	No	Sí (artículos 187-10 y 240)	Sí (artículo 222)	Sí (artículo 222)	Sí (artículo 222)

* Debe recordarse que el artículo 130.9 de la Constitución de Ecuador de 1998 establece que los ministros podrán ser enjuiciados políticamente por infracciones constitucionales o legales cometidas en el desempeño del cargo y que la mayoría de los integrantes del Congreso podrá “censurarlos” en caso de declaratoria de culpabilidad, cuyo efecto será la destitución sólo si el presidente de la República está de acuerdo. Como se comentó anteriormente, en el texto existe una confusión entre la institución del juicio político (la cual es común, incluso, en los llamados sistemas presidenciales puros) y la censura (propia de los que tienen matices parlamentarios y, sobre todo, de los parlamentarizados), pero debido a que los únicos supuestos para que proceda esta última se remiten a la comisión de infracciones constitucionales o legales, mas no a la mera inconformidad con determinada gestión administrativa, se estima que se trata propiamente de un juicio político (con independencia de que el efecto se encuentre sujeto a lo que decida finalmente el presidente, lo cual se considera incongruente, pues el presidente no debiera ignorar eventuales violaciones constitucionales o legales) y no de una moción de censura, por lo que no se incluye en este apartado.

** La reforma de 2005 a la Constitución de Nicaragua adicionó el siguiente párrafo al artículo 138: “Si la Asamblea Nacional considere al funcionario no apto para el ejercicio del cargo, con votación calificada del sesenta por ciento de los diputados lo destituirá, y pondrá en conocimiento al presidente de la República para que dentro del plazo de tres días haga efectiva esta decisión”. Al parecer, se trata de un caso de censura vinculante; sin embargo, como se apuntó, las divergencias entre los poderes condujeron al acuerdo político de posponer en dos ocasiones sucesivas la entrada en vigor del precepto, ahora hasta el 20 de enero de 2008. Dada la incertidumbre, se está clasificando de la manera indicada.

FUENTE: elaboración propia.

Finalmente, también son 15 las Constituciones que prevén el establecimiento de comisiones de investigación por parte del Legislativo, no necesariamente coincidentes con las que contemplan la facultad de interpellar: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

3. *Instituciones de rendición de cuentas*

Como ha advertido Guillermo O'Donnell, la incapacidad de los Estados para transformarse en auténticos Estados constitucionales democráticos de derecho constituye uno de los rasgos más inquietantes de la mayoría de los países latinoamericanos. En 1999 afirmó: “La realización de una democracia plena que incluya el *rule of law* democrático es un objetivo urgente... inmenso y manifiestamente distante”.⁵⁹

Uno de los problemas más graves es la pervivencia de vastas zonas de inmunidad, esto es, ámbitos (incluso, actos provenientes de órganos públicos) respecto de los cuales no se rinde cuentas y escapan al control jurisdiccional en cuanto a su constitucionalidad y legalidad, así como la frecuente falta de respeto a los derechos humanos.

Someter al imperio del derecho a quienes ejercen el poder político y garantizar así los derechos fundamentales constituye uno de los principales objetivos del Estado constitucional democrático de derecho. En este sentido, uno de los mayores desafíos del constitucionalismo latinoamericano reside en erradicar las vastas zonas de inmunidad que escapan a la rendición de cuentas, estableciendo reglas de *accountability* que sometan a control de la constitucionalidad y legalidad los actos de todos los agentes públicos y privados, incluidos los funcionarios gubernamentales de mayor jerarquía.⁶⁰

En efecto, la falta de mecanismos de rendición de cuentas efectivos es un defecto del diseño institucional de la mayoría de los Estados latinoamericanos. En el último informe sobre indicadores de gobernabilidad ela-

⁵⁹ Véase O'Donnell, Guillermo A., “Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America”, *op. cit.*, nota 8, p. 326.

⁶⁰ O'Donnell, Guillermo A., “Democracia y Estado de derecho”, *Nexos*, México, núm. 325, enero de 2005, pp. 19-27.

borado por el Banco Mundial⁶¹ se realiza un estudio de 213 países entre 1996 y 2005 para evaluar su desarrollo político, la interacción entre la sociedad y su gobierno, así como su avance en áreas como la estabilidad y la rendición de cuentas. En él, los países de América Latina se sitúan en los últimos lugares, lo que indica un notorio retraso institucional comparándonos con el resto del mundo.

En dicho estudio, los indicadores miden seis diferentes dimensiones de gobernabilidad: 1) voz y rendición de cuentas; 2) estabilidad política y ausencia de violencia; 3) efectividad gubernamental; 4) calidad regulatoria; 5) estado de derecho, y 6) control de la corrupción. Sobre una calificación perfecta de 600 puntos (en el estudio se adjudican como máximo 100 puntos por cada una de las seis categorías señaladas), la media de América Latina es de aproximadamente 210 puntos, lo cual no dista de ser alarmante. Chile destaca por encima del resto de los países de la región con 513 puntos. Muy por debajo se encuentran Brasil (299) y México (293), seguidos de El Salvador (284), Argentina (248), Colombia (232), Perú (226), Honduras (197), Bolivia y Guatemala (167), Ecuador (148), Paraguay (138) y Venezuela (105), entre otros. Como se advierte, la rendición de cuentas constituye uno de los temas en los que América Latina se encuentra más rezagada, a pesar de los avances importantes de algunos de esos países en los últimos años.

Esta ausencia de fiscalización y transparencia en las actividades gubernamentales ha puesto en predicamento el carácter representativo del sistema democrático,⁶² así como al propio Estado constitucional de derecho, ya que gran cantidad de actos gubernamentales no se sujetan a la ley. Estos fenómenos, a su vez, se materializan de diversas maneras: el mal funcionamiento de las instancias públicas; los excesos de poder y la impunidad que gozan los servidores que incurren en ilícitos; corrupción y clientelismo, así como la eventual fusión del poder político con mafias y grupos de delincuencia organizada.⁶³

⁶¹ Kaufmann, Daniel *et al.*, *Governance Matters V. Governance Indicators for 1996-2005*, Banco Mundial, septiembre de 2006. En el informe también se hace un minucioso análisis de la metodología de la investigación y los resultados obtenidos.

⁶² Con frecuencia, los servidores públicos responden a intereses privados ajenos a la sociedad, en pocas personas se concentra un enorme poder económico y el poder político, con un frecuente desvío de recursos públicos.

⁶³ Véase Orozco y Villa, Alejandro, *Rendición de cuentas en América Latina: fiscalización y acceso a la información*, tesis de grado, Università di Bologna, 2007.

Aun cuando su existencia es fundamental en todo régimen democrático, ni los controles verticales de las elecciones ni los horizontales de carácter político derivados de la división de poderes, y ni siquiera los de naturaleza jurisdiccional como las garantías constitucionales, han asegurado de manera intrínseca en la región un ejercicio total de rendición de cuentas.⁶⁴

Los mecanismos tradicionales de control se han visto rebasados por la realidad. El comportamiento irregular de la clase política no ha encontrado un freno real en estos mecanismos, por lo que hoy día no se concibe la consolidación de un Estado constitucional democrático de derecho si no descansa en la existencia y en la efectividad de un sistema de rendición de cuentas que vaya más allá de la celebración periódica de elecciones, la división de poderes y los instrumentos procesales de defensa constitucional.

Hay funciones del Estado que no pueden o no deben ser realizadas por los órganos tradicionales del poder público. La realidad estatal contemporánea se ha vuelto muy compleja, por lo que han surgido y se han perfeccionado y especializado nuevas formas de actuación de los órganos públicos. En consecuencia, surge otro tipo de control a raíz de la instalación de instituciones de rendición de cuentas especializadas que tienen como objetivo la transparencia y fiscalización de los recursos públicos con el fin último de erradicar la corrupción, así como de prevenir, detec-

⁶⁴ Si bien estos mecanismos de control funcionan en ciertos casos, adolecen de algunas limitaciones que no han logrado poner freno a la corrupción. En primer lugar, se trata de instrumentos reactivos, por lo que dependen de un acto concreto para operar; por ende, no son preventivos y se presentan de manera esporádica. En segundo lugar, suelen tener efectos contundentes, ya que por lo general confrontan a sujetos fuertes (Legislativo vs. Ejecutivo, Federación vs. estados, organismos públicos autónomos vs. Legislativo, etcétera). A la vez tienen consecuencias muy enérgicas, como la destitución de funcionarios o la anulación de actos jurídicos, incluyendo leyes. Se trata de procesos largos y poco dinámicos. A ello cabe agregar que constituyen mecanismos en riesgo de ser partidizados, en virtud de que las partes involucradas suelen pertenecer a corrientes o partidos políticos distintos. De manera adicional, se han dirigido fundamentalmente a regular las relaciones entre los órganos del poder público. Los procedimientos de control tradicionales fiscalizan la actividad del servidor público en tanto desempeña funciones constitucionales o legales de cierta relevancia o visibilidad, pero dejan fuera su comportamiento individual ordinario, así como el de otros servidores públicos bajo su mando o dependencia, a pesar de su irregularidad. Por ello se necesitan agencias especializadas fiscalizadoras, particularmente en cuanto al manejo de los recursos, y que contrarresten la corrupción, que disuadan en forma concreta y, cuando corresponda, sancionen las acciones ilegales (*idem*).

tar y corregir los abusos del poder, asegurando la vigencia del Estado constitucional democrático de derecho.

De acuerdo con Guillermo O'Donnell, la rendición de cuentas es la labor realizada por aquellas "agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas (*empowered*) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos". O'Donnell nombra a esta tarea "*accountability* horizontal asignada", pues la distingue de las *accountabilities* vertical y horizontal a que se hizo referencia.⁶⁵

Como se advierte, la rendición de cuentas es una manera genérica de denominar varias técnicas, instituciones y mecanismos para controlar el poder del Estado y de manera particular la conducta de los servidores públicos. Para los efectos de este trabajo, se centrará el análisis en las instituciones latinoamericanas de rendición de cuentas que tienen como finalidad la transparencia y el acceso a la información gubernamental, la fiscalización de los recursos públicos, la protección no jurisdiccional de los derechos humanos (*Ombudsman*) y la persecución de los delitos (Ministerio Público).

Antes, como una peculiaridad, aunque no constituya objeto de estudio en esta ocasión, cabe hacer mención de la Comisión del Control Cívico de la Corrupción prevista en los artículos 220 y 221 de la Constitución de Ecuador, como una persona de derecho público, con autonomía e independencia económica, política y administrativa, con atribuciones para recibir denuncias sobre ilícitos cometidos presuntamente por las instituciones estatales, realizar investigaciones y solicitar su juzgamiento y sanción.

A. *Transparencia y acceso a la información gubernamental*

La transparencia es uno de los pilares sobre los cuales se construye un sistema efectivo de rendición de cuentas. El libre acceso a la información del gobierno y, en general, a todo dato relacionado con la utilización de recursos públicos, representa un freno efectivo contra el abuso por parte

⁶⁵ Véase O'Donnell, Guillermo, "*Accountability* horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política", *Isonomía*, núm. 14, abril de 2001.

de los servidores públicos que toman decisiones y disponen del erario. El acceso a la información constituye una herramienta eficaz para combatir la corrupción. Cuando la actividad gubernamental se publicita, se dota a la sociedad de un medio efectivo para evaluar el desempeño del gobierno, detectar irregularidades y pronunciarse en consecuencia.

El acceso a la información es un derecho indispensable para que los individuos tomen parte activa en las tareas públicas, adquiriendo así un valor comunitario. Esa posibilidad de acceso permite que los individuos tengan conocimiento de las políticas que desarrolla el gobierno respecto de salud, educación, vivienda, infraestructura y, en general, de cualquier acto que involucre a alguna autoridad, así como las razones y motivaciones que sustentan la toma de decisiones. Con el acceso a los datos gubernamentales, las personas conocen en qué se utilizan los recursos públicos, permitiendo así que aprovechen las políticas públicas y mejoren su calidad de vida.⁶⁶

La transparencia es el conjunto de actividades a través de las cuales se pone en conocimiento de la sociedad, de manera puntual, permanente, total y sin necesidad de petición previa, la información relativa a la actividad de las diversas dependencias gubernamentales. La transparencia va más allá del simple hecho de brindar datos a los ciudadanos, ya que permite también operar políticas públicas mejor diseñadas que beneficien de manera más efectiva a la colectividad. Se origina en el principio de publicidad de los órganos del Estado.

El acceso a la información se ha convertido con el tiempo en una característica estrechamente vinculada a los regímenes democráticos. A partir de la “tercera ola democratizadora”, ocho países de los incluidos en este estudio han desarrollado una legislación específica que regula el acceso a la información: Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.⁶⁷ Por su parte, Costa Rica, Guatemala, México y Paraguay disponen sobre el particular de importantes

⁶⁶ Cfr. Orozco y Villa, *op. cit.*, nota 63.

⁶⁷ Para un panorama de las diversas leyes de transparencia en el mundo véase el documentado trabajo de Ackerman, John y Sandoval, Irma, *Leyes de acceso a la información en el mundo*, México, IFAI, 2005. Cabe señalar que desde el siglo XVIII Suecia estableció la primera ley que reconocía a los gobernados el derecho de acceder a la información en posesión del gobierno: la Ley de Libertad de Prensa de 1766, promulgada 10 años antes que la Declaración de Derechos de Virginia. El artículo 1o. del capítulo segundo determina que “todo suceso tendrá acceso gratuito a los documentos públicos”.

regulaciones a nivel constitucional, sin que en los dos primeros se haya expedido la ley reglamentaria correspondiente, si bien en Guatemala se emitieron las Normas Generales de Acceso a la Información Pública en el Organismo Ejecutivo y sus Entidades a través del Acuerdo Gubernativo 645-2005, del 8 de diciembre de 2005.

CUADRO 7. REGULACIÓN SOBRE TRANSPARENCIA
Y RENDICIÓN DE CUENTAS

<i>País</i>	<i>Título de la ley</i>	<i>Año de aprobación</i>
Brasil	Ley 9507 que regula el derecho de acceso a la información y establece el procedimiento de Habeas Data.	1997
Colombia	Ley 57 de 1985 (julio 5) por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales.	1985
Ecuador	Ley de Transparencia y Acceso a la Información núm. 24.	2004
México	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	2002
Panamá	Ley núm. 6 del 22 de enero de 2002 que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Habeas Data y dicta otras disposiciones.	2002
Paraguay	Ley 1728 de Transparencia Administrativa, reglamentaria de los artículos 22 y 28 constitucionales.	2001
Perú	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	2002
República Dominicana	Ley General de Libre Acceso a la Información Pública.	2004

FUENTE: elaboración propia.

A la par de su desarrollo a nivel nacional, el derecho de acceso a la información pública se encuentra establecido en un gran número de instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos. Tal es el caso del artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), así como de los artículos 13 y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos (1969).

De acuerdo con el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el derecho a la información es el derecho fundamental de toda persona a proveerse de información (incluyendo el acceso a los archivos, registros y documentos públicos, así como a decidir qué medio se lee, se escucha o se contempla), a informar (incluyendo el ejercicio de las libertades de expresión e imprenta, así como la posibilidad de constituir sociedades y empresas informativas) y a ser informada (incluyendo la recepción de información objetiva y oportuna, completa y con carácter universal, esto es, el derecho a enterarse de todas las noticias, en el supuesto de que la información se destina a todas las personas sin exclusión alguna).⁶⁸

Los instrumentos internacionales señalados, junto a otros pronunciamientos de organismos internacionales, han constituido un canal eficiente para la difusión de este derecho; sin embargo, adquiere su verdadera dimensión cuando la legislación interna de los países lo dota de efectividad a través de una ley de transparencia y acceso a la información que establezca los lineamientos a seguir para acceder a los datos gubernamentales.

De ahí la importancia de una ley específica que regule el derecho de acceso a la información, en donde se precise la legitimación activa de quienes gozan del derecho a solicitar información estatal; un procedimiento dinámico, sencillo y gratuito para acceder a la misma; una autoridad reguladora autónoma e independiente; el principio de transparencia y los criterios para clasificar la información disponible, salvaguardando la vida privada y los derechos de tercero, así como un régimen de sanciones.⁶⁹

⁶⁸ Cfr. Villanueva, Ernesto, *Régimen jurídico de las libertades de expresión e información en México*, México, UNAM, 1998, p. 21.

⁶⁹ Un interesante y documentado análisis de las características que constituirían un contenido mínimo de la legislación de acceso a la información puede consultarse en Orozco y Villa, *op. cit.*, nota 63.

B. *Fiscalización de los recursos públicos*

Una rendición de cuentas clara, oportuna y transparente es realizable únicamente con la participación de instancias que vigilen y garanticen la eficiente utilización de los recursos públicos. De ahí que el fortalecimiento de las facultades de las entidades de fiscalización se considere fundamental para la rendición de cuentas.

La fiscalización constituye esencialmente una función técnica, por lo que el control del gasto de la administración pública se encomienda generalmente a organismos especializados que, en el caso latinoamericano —con algunas excepciones como Chile y Bolivia—, se encuentran adscritas al Poder Legislativo. A estos organismos se los conoce generalmente como entidades fiscalizadoras superiores (EFS). En América Latina se los suele denominar Tribunal o Corte de Cuentas, Cámara de Cuentas o Auditoría General, aunque la denominación más común en la región es la de Contraloría General.

Las EFS desempeñan un papel vital en asignar responsabilidad a los gobiernos ante la sociedad por su administración de los fondos públicos, así como en asegurar la transparencia de las operaciones gubernamentales. Son las instituciones encargadas de dictaminar sobre la calidad de la gestión del sector público y sobre el grado de incidencia de la burocracia central en los organismos estatales. Prácticamente se encuentran contempladas en todas y cada una de las Constituciones objeto de estudio, y cabe diferenciar entre aquellas EFS que se encuentran en la órbita del Ejecutivo y, por tanto, se estima que ejercen un control interno respecto de quien ejerce el gasto público, y aquellas otras que se ubican dentro del Legislativo o mantienen una naturaleza autónoma, las cuales cabe considerar que ejercen un control externo.

CUADRO 8. ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

<i>País</i>	<i>Entidad fiscalizadora</i>	<i>Fundamento constitucional</i>	<i>Tipo de control</i>
Argentina	Auditoría General de la Nación	Artículo 85	Externo

CUADRO 8. ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS (continuación)

<i>País</i>	<i>Entidad fiscalizadora</i>	<i>Fundamento constitucional</i>	<i>Tipo de control</i>
Bolivia	Contraloría General de la República	Artículo 154	Interno
Brasil	Tribunal de Cuentas de la Unión	Artículo 71	Externo
Chile	Contraloría General de la República	Artículo 87	Externo
Colombia	Contraloría General de la República	Artículo 267	Externo
Costa Rica	Contraloría General de la República	Artículo 183	Externo
Ecuador	Contraloría General del Estado	Artículo 211	Externo
El Salvador	Corte de Cuentas de la República	Artículo 195	Interno
Guatemala	Contraloría General de Cuentas	Artículo 232	Externo
Honduras	Tribunal Superior de Cuentas	Artículo 222	Externo
México	Auditoría Superior de la Federación	Artículo 79	Externo
Nicaragua	Contraloría General de la República	Artículo 154	Externo
Panamá	Contraloría General de la República	Artículo 155	Interno

CUADRO 8. ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS (continuación)

<i>País</i>	<i>Entidad fiscalizadora</i>	<i>Fundamento constitucional</i>	<i>Tipo de control</i>
Paraguay	Contraloría General de la República	Artículo 281	Externo
Perú	Contraloría General de la República	Artículo 82	Externo
República Dominicana	Cámara de Cuentas	Artículo 78	Externo
Uruguay	Tribunal de Cuentas de la República	Artículo 208	Externo
Venezuela	Contraloría General de la República	Artículo 287	Externo

FUENTE: elaboración propia.

Las cinco características que se consideran más importantes en un órgano fiscalizador son: autonomía, independencia de sus funcionarios, independencia financiera, amplias facultades de investigación y facultades de sanción.⁷⁰

a. Autonomía

Las ESF únicamente pueden cumplir con eficacia sus funciones si actúan con independencia de las instituciones que fiscalizan y se encuentran protegidas contra influencias externas.

Existen entes fiscalizadores con mayor autonomía, mientras que hay otros que, a pesar de su independencia operativa, aún se encuentran adscritos formalmente al Poder Ejecutivo, como en Bolivia, o al Poder Legis-

⁷⁰ Véase *idem*.

lativo, como ocurre en Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México,⁷¹ Nicaragua, Paraguay⁷² y Uruguay, un total de ocho países.

En cinco países —Chile, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela— el ente fiscalizador es un organismo autónomo e independiente. En efecto, así se enmarca la Contraloría General de la República de Chile, que goza de total independencia para el ejercicio de sus funciones;⁷³ no está sometida ni al mando ni a la vigilancia del Poder Ejecutivo ni del Congreso Nacional, como la mayoría de los entes superiores de fiscalización en América Latina. En este mismo sentido, la Constitución peruana reconoce a la Contraloría General como un organismo constitucionalmente autónomo y se lo concibe como el órgano superior del Sistema Nacional de Control, encargado de supervisar la legalidad tanto de la ejecución del presupuesto del Estado como de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.

En Panamá, el titular de la Contraloría General de la República es nombrado por la Asamblea Legislativa por un periodo de cinco años y sólo puede ser destituido por la Suprema Corte por causas previstas legalmente. Según reforma de 2004, la citada Contraloría, a través del Tribunal de Cuentas, presenta para su juzgamiento las cuentas de los agen-

⁷¹ Así, por ejemplo, en cuanto a su funcionamiento técnico, la Auditoría Superior de la Federación en México es un organismo autónomo, pero formalmente adscrito al Poder Legislativo y, por ende, su actuación es susceptible de ser vigilada. Según algunos autores, la evaluación que hace la Cámara de Diputados de la labor del ente fiscalizador puede lesionar su autonomía técnica y de gestión, así como partidizarse la operación, por lo que se estima que debe ser un órgano constitucional autónomo y ajeno a la esfera de los tres poderes. Se afirma que no debe adscribirse a ningún poder, dependencia u oficina, pues justamente su labor consiste en fiscalizar la actividad de los mismos.

⁷² Una de las áreas donde la Constitución de Paraguay de 1992 introdujo reformas sustanciales fue en lo referente a la rendición de cuentas, al crear la Contraloría General de la República como un órgano de control de las actividades económicas y financieras del Estado, con autonomía funcional y administrativa (artículo 281). Sin embargo, con la creación de la Contraloría, las tareas de control de cuentas se confundieron con las del Tribunal de Cuentas, lo que ha producido cierta confrontación entre ambas instituciones. Asimismo, en materia de investigación de ilícitos cometidos por funcionarios dentro de la administración pública, las tareas con el Ministerio Público y la Fiscalía General de la Nación no están bien coordinadas, por lo que se ha considerado necesario establecer sistemas de coordinación y cooperación entre las diversas instituciones que participan en el proceso de rendición de cuentas.

⁷³ Capítulo X, artículos 98 y 99 de la Constitución Política de la República de Chile. Por su parte, la ley que regula la organización y funcionamiento de la Contraloría General es la Ley 10.336, con rango de ley orgánica constitucional.

tes y servidores públicos en las que se hayan detectado irregularidades.⁷⁴ En República Dominicana, de acuerdo con lo previsto por la Constitución, la Cámara de Cuentas constituye el órgano superior de control externo de los recursos públicos, y goza de autonomía administrativa, operativa y presupuestaria, con personalidad jurídica instrumental. Por lo que se refiere a Venezuela, la Contraloría General de la República es parte del Poder Ciudadano, totalmente independiente y autónoma respecto del Poder Legislativo y de los otros poderes del Estado (artículos 273 y 287 de la Constitución); incluso, desde la Constitución de 1961 ya tenía autonomía funcional y no estaba adscrita al legislativo.

La Constitución argentina señala que la Auditoría General es un organismo de “asistencia técnica del Congreso”, con autonomía funcional. La de Brasil indica que el control queda a cargo del Congreso Nacional con el auxilio del Tribunal de Cuentas; la Constitución de El Salvador prescribe que el ente fiscalizador es un organismo independiente del presidente de la República, en tanto que la de Guatemala le adscribe la calidad de institución técnica descentralizada.

b. Independencia de sus miembros y funcionarios

Los integrantes de las EFS, ya sean los miembros de un órgano colegiado o el director de una entidad fiscalizadora unipersonal, deben tener asegurada constitucionalmente su inamovilidad. Adicionalmente, no debe verse afectada su independencia por los mecanismos establecidos para su sustitución y que también deben determinarse en la Constitución. En cuanto a la duración del encargo, es deseable que el auditor sea nombrado por un periodo extenso de tiempo y cuente con garantías de que no será removido antes de que finalice su periodo constitucional.

En cuanto a su nombramiento, el Ejecutivo interviene en la designación de los auditores en Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y República Dominicana. En contraste, no interviene en Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela. En estos doce países, el nombramiento lo efectúa el Poder Legislativo.

⁷⁴ Sin embargo, dicho Tribunal de Cuentas aún no se regula legalmente, por lo que esta función la ejerce la Contraloría General de la República a través de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial.

Como ejemplos de los diversos sistemas de designación, cabe destacar los casos de Perú y República Dominicana, en donde ambos poderes intervienen en el nombramiento del contralor. En Perú, el texto constitucional establece que el Congreso designa al contralor general a propuesta del Poder Ejecutivo, y dura en su encargo siete años, aunque puede ser removido por el propio Congreso en caso de incurrir en una falta grave. En República Dominicana, la Cámara de Cuentas es nombrada por el Senado a partir de una terna presentada por el presidente de la República.

El contralor general chileno es designado por el presidente de la República, con acuerdo de tres quintas partes del Senado y —completamente inamovible— dura en su encargo ocho años; las únicas causales de cesación en el cargo que contempla la Constitución son las de cumplir 75 años de edad y la remoción dispuesta por el Senado en caso de una acusación efectuada por la Cámara de Diputados y fundada en un notorio abandono de funciones. Estas dos garantías —procedimiento de nombramiento e inamovilidad— otorgan una real y efectiva autonomía al contralor chileno.

La mayoría calificada de dos terceras partes de la Cámara de Diputados nombra al auditor superior mexicano; esta exigencia es importante para su autonomía, ya que el consenso requerido para su nombramiento evita que el auditor posea sesgos partidistas. Inamovible durante su mandato, únicamente puede ser removido por causas graves o por ministerio de ley.⁷⁵

A diferencia de la auditoría mexicana y la contraloría chilena, unipersonales, la Auditoría General en Argentina se integra con siete miembros, designados cada uno como “auditor general”. Tres auditores son elegidos por la Cámara de Diputados, tres por la Cámara de Senadores y el séptimo por resolución conjunta de ambas cámaras. Duran ocho años en su función y pueden ser reelegidos.

El contralor general paraguayo es designado por la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados de una terna de candidatos propuesta por la Cámara de Senadores, con idéntica mayoría. Dura cinco años en sus funciones y su mandato no coincide con el presidencial. Interesante resulta el proceso de designación de contralor en Colombia y Guatemala. En Co-

⁷⁵ Las causas graves están descritas en la Ley de Fiscalización Superior (2001). De entre ellas destaca: el cese por dejar de fincar indemnización o aplicar sanciones pecuniarias o por aceptar injerencias de partidos políticos en sus funciones.

lombia, el contralor es electo por el Congreso con base en ternas elaboradas por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. El contralor guatemalteco se designa por mayoría absoluta de la Cámara de Diputados. Los legisladores eligen de entre seis candidatos propuestos por una comisión que a su vez se integra con los rectores de las universidades, los decanos de las facultades de contabilidad y la Asamblea General del Colegio de Economistas, Contadores Públicos y Administradores de Empresas.

c. Independencia financiera

Se deben poner a disposición de las EFS los medios financieros necesarios para el cumplimiento de sus funciones, que deben ser administrados por ellas bajo su propia responsabilidad. Las EFS deben poseer la facultad, llegado el caso, de solicitar directamente al organismo encargado del presupuesto estatal los recursos que consideren indispensables para su funcionamiento.

d. Amplias facultades de investigación

Las EFS deben tener acceso a todos los documentos relacionados con las operaciones en donde se empleen recursos públicos, así como la facultad de solicitar a los órganos fiscalizados todos los informes, de forma oral o escrita, que les parezcan apropiados. Asimismo, debe imperar el principio de que toda actividad estatal se someta a su control, independientemente de que se refleje o no en el presupuesto general del Estado. Una exclusión del presupuesto no debe convertirse en una exclusión del control. De hecho, el proceso de fiscalización que realizan las EFS no debe agotarse en el gasto público, sino que el control debe ejercerse también sobre la recaudación de ingresos fiscales, sobre todos los contratos públicos y obras públicas, así como sobre las empresas económicas con participación del Estado.

e. Facultad de sanción

Quizá es en este aspecto donde existe el mayor rezago. La fuerza institucional de las EFS depende en gran medida de sus atribuciones para

efectuar investigaciones minuciosas, pero sobre todo radica en su facultad para imponer sanciones.

En este sentido, la Auditoría mexicana se caracteriza por sus mayores avances, aunque todavía resultan insuficientes. Por su parte, en la Constitución colombiana de 1991 se facultó al contralor general para promover juicios contra quienes hayan causado algún perjuicio patrimonial al Estado, con el fin de obtener el resarcimiento respectivo. Esta función se ha cumplido de manera exitosa en Colombia, particularmente en los últimos años.

f. Controles intraorgánicos en el Ejecutivo

A la par de las entidades superiores de fiscalización también han sido creados en algunos países órganos de control interno que se establecen al interior de las diferentes oficinas gubernamentales, como departamentos, ministerios y secretarías. Estos órganos de *autofiscalización* dependen necesariamente del titular de la dependencia en cuya organización se crearon. No obstante, deben gozar de independencia funcional y organizativa en cuanto sea posible al tenor de la estructura correspondiente. Incumbe a las entidades fiscalizadoras externas, con independencia del resto de sus atribuciones, controlar la eficacia de los órganos de control interno.

En Chile y México, por ejemplo, la administración pública está sujeta al control interno que realizan las entidades sobre sí mismas. Cada dependencia, dentro de su estructura, posee una unidad encargada de vigilar la aplicación de políticas y la normativa establecida, así como un mecanismo administrativo de control de gestión. Aunque algunos funcionarios que ocupan sitios en estas áreas son nombrados por externos a la dependencia a la cual revisan, formalmente se encuentran adscritos a las mismas, por lo que tienen un grado limitado de autonomía.

En Bolivia existen las organizaciones territoriales de base y los consejos departamentales, que funcionan como instancias de fiscalización de autoridades ejecutivas. Aunque la creación de estos organismos ha significado un avance importante en materia de rendición de cuentas, la práctica ha demostrado que no han funcionado a la altura de sus responsabilidades e incluso han sido dominados por las estructuras de poder a las que deben fiscalizar.

En Colombia también fueron creadas contralorías locales, pero suelen actuar condicionadas por intereses político-electorales y por la corrupción. De igual manera, se dispuso también la creación del control interno en las distintas dependencias bajo los parámetros que dicte la Contraloría General.

En Panamá se estableció un organismo muy particular a raíz de la Ley 22 de 2006, que creó la Dirección General de Contrataciones Públicas; un ente autónomo que regula, asesora y fiscaliza los procedimientos de selección de contratistas del Estado. También se estableció un Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas que conoce, en única instancia, los recursos de impugnación que puedan interponerse contra los actos que pongan fin al procedimiento de selección de contratistas que regula esta nueva Ley. Como complemento a este doble sistema de fiscalización —órganos de control interno y EFS—, cabe señalar la obligación de los servidores públicos de presentar anualmente su declaración patrimonial (incluyendo, en algunos casos, una declaración inicial al empezar su gestión y otra declaración de conclusión al terminarla).

En México, los servidores públicos (al igual que sus cónyuges y sus dependientes económicos) deben informar a la Secretaría de la Función Pública sobre la totalidad de su patrimonio, incluyendo sus bienes muebles, inmuebles, vehículos, inversiones, participaciones accionarias, valores financieros y cuentas bancarias. De igual manera, deben notificar de sus adeudos, como créditos hipotecarios, préstamos personales, compras a crédito y tarjetas de crédito.

En El Salvador, la Constitución establece una Oficina de Probidad en la Corte Suprema de Justicia, ante la cual los funcionarios y empleados que la ley determine están obligados a declarar el estado de su patrimonio antes de tomar posesión de sus cargos. Al cesar en sus funciones, estos funcionarios deben realizar una nueva declaración a fin de comprobar que no abusaron de su mando para enriquecerse ilícitamente (artículo 216, numeral 3).

Como medida anticorrupción, la Constitución paraguaya de 1992 dispuso que los servidores públicos que accedan al cargo por elección presenten a la Contraloría General una declaración jurada de bienes antes de asumir el cargo y al cesar en ellos. Esta disposición constitucional fue reglamentada por la Ley 196 de 1993.

C. *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos* (Ombudsman)

El *Ombudsman* es la institución sueca que se desarrolló a partir de 1809 con la finalidad primordial de proteger los derechos humanos. En el siglo XX fue adoptada por diversas Constituciones, entre las que destaca la de España de 1978, bajo la denominación de Defensor del Pueblo. Con este mismo nombre o alguna variante y diversas características propias, se ha incorporado en varias Constituciones latinoamericanas en el marco de la “tercera ola democratizadora”, habiendo desempeñado una función relevante en la promoción y salvaguarda de los derechos fundamentales en la región, si bien aún falta un largo camino por recorrer ante la escasa cultura existente de respeto por los derechos humanos.

En el periodo que abarca este estudio, 15 países de la región establecieron la institución del *Ombudsman* a nivel nacional, por lo que sólo en tres (Brasil, Chile y Uruguay) aún no se ha instaurado (si bien en Uruguay sí se ha adoptado en el ámbito municipal). De aquéllos, 13 la han previsto a nivel constitucional, mientras que dos la han creado sólo legalmente (Costa Rica y República Dominicana, aunque en este último, a pesar de que la reforma data de 2001, aún no se instaura en la práctica). Mientras que en diez países el titular se denomina Defensor del Pueblo (Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela), en tres se lo califica como Procurador de los Derechos Humanos (El Salvador, Guatemala y Nicaragua) y en otros dos Comisión de los Derechos Humanos (Honduras y México, si bien el responsable de la emisión de las correspondientes recomendaciones es un órgano unipersonal, el comisionado y el presidente de tales organismos, respectivamente).

Así, el primer país en incorporar a su ordenamiento constitucional la figura del *Ombudsman* fue Guatemala en 1985, bajo el nombre de Procuraduría de Derechos Humanos. Luego, en la década de los noventa, la figura se estableció en la mayoría de los países de la región: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. En el caso particular de Panamá, si bien se creó en 1997, no fue sino hasta 2004 cuando se la elevó a rango constitucional. Finalmente, el país en donde se ha incorporado más recientemente esta institución es República Dominicana (2001), aun cuando, como se mencionó, en la práctica aún no funciona.

A continuación se proporciona un cuadro con los países que la han adoptado, el nombre de la institución, su fundamento jurídico, el año en que se estableció por primera vez y sus características esenciales. Como puede observarse, Brasil, Chile y Uruguay son los únicos países latinoamericanos que no han creado esta institución.

CUADRO 9. INSTITUCIONES NO JURISDICCIONALES
DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

<i>País</i>	<i>Nombre de la institución</i>	<i>Fundamento constitucional o legal</i>	<i>Características</i>
Argentina	Defensor del Pueblo	Artículo 86 (1993)	Independiente, en el ámbito del Legislativo, con autonomía funcional; nombrado por 2/3 de los miembros presentes del Congreso.
Bolivia	Defensor del Pueblo	Artículos 127 a 131 (1994)	Independiente; nombrado por 2/3 de los miembros presentes del Congreso.
Brasil	No existe		
Chile	No existe		
Colombia	Defensoría del Pueblo	Artículos 281 a 284 (1991)	Forma parte del Ministerio Público, depende del procurador; nombrado por la Cámara de Representantes (de terna formada por el presidente).
Costa Rica	Defensoría de los Habitantes de la República	Prevista legalmente (1992)	Legislativo (independencia funcional); nombrado por mayoría absoluta de la Asamblea Legislativa.
Ecuador	Defensor del Pueblo	Artículos 96 y 130-11 (1997)	Nombrado por el Congreso.

CUADRO 9. INSTITUCIONES NO JURISDICCIONALES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS (continuación)

<i>País</i>	<i>Nombre de la institución</i>	<i>Fundamento constitucional o legal</i>	<i>Características</i>
El Salvador	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	Artículos 191, 192 y 194 (1991)	Independiente; nombrado por dos tercios del total de la Asamblea Legislativa.
Guatemala	Procurador de Derechos Humanos	Artículos 273 y 274 (1985)	Autonomía institucional; nombrado por el Congreso de la terna propuesta por la Comisión de Derechos Humanos.
Honduras	Comisionado Nacional de los Derechos Humanos	Artículo 205-11 (1992 a nivel legal, y 1994)	Nombrado por el Congreso.
México	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Artículo 102-B (1990 a nivel legal, y 1992)	Autonomía de gestión; su presidente, nombrado por 2/3 de los miembros presentes del Senado.
Nicaragua	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	Artículo 138-9 (1995)	Nombrado por el 60% de los miembros de la Asamblea Nacional.
Panamá	Defensoría del Pueblo	Artículo 161-5 (1997 a nivel legal, y 2004 a nivel constitucional)	Nombrado por la Asamblea Legislativa.
Paraguay	Defensoría del Pueblo	Artículos 276 a 280 (1992)	Comisionado parlamentario, autónomo; nombrado por 2/3 de los diputados de terna propuesta por los senadores.
Perú	Defensoría del Pueblo	Artículos 161 y 162 (1993)	Autónoma; nombrado por 2/3 del Congreso.

CUADRO 9. INSTITUCIONES NO JURISDICCIONALES
DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS (continuación)

<i>País</i>	<i>Nombre de la institución</i>	<i>Fundamento constitucional o legal</i>	<i>Características</i>
República Dominicana	Defensoría del Pueblo	Creada legalmente en 2001	Indefinición; aún no se nombra al primer titular por 2/3 del Senado a propuesta de la Cámara de Diputados.
Uruguay	No existe*		
Venezuela	Defensoría del Pueblo	Artículos 279 y 280 a 283 (1999)	Poder Ciudadano (independencia orgánica, funcional, financiera y administrativa); nombrado por 2/3 de la Asamblea Nacional de terna del Comité de Evaluación del Poder Ciudadano.

* Sin embargo, debe advertirse que se ha contemplado en el ámbito municipal la figura del Defensor del Vecino, a través del decreto de algunas juntas departamentales (Maldonado y Montevideo).

FUENTE: elaboración propia.

D. Ministerio Público

En el marco de la “tercera ola democratizadora” también se desarrolló una tendencia a otorgar cierta autonomía, al menos técnica, al Ministerio Público en los sistemas presidenciales latinoamericanos. Salvo en el caso de la República Dominicana, en que su titular sigue siendo nombrado y removido libremente por el presidente de la República, se racionalizó la habitual subordinación completa del Ministerio Público al Ejecutivo, en la medida en que se hizo participar al Legislativo en la designación respectiva. Incluso en algunos sistemas, como se verá, el presidente de la República ya no participa en el nombramiento.

Al efecto, con frecuencia se han distinguido y separado diversas funciones que comúnmente se le conferían al Ministerio Público, algunas de ellas parcialmente contradictorias y que propiciaban la hipertrofia de la institución.⁷⁶ La más notoria ha sido la de separar la estrictamente referida al Ministerio Público (según el modelo francés) de persecución de los delitos y ejercicio de la acción penal, de aquella otra (bajo la influencia de la figura del *Attorney General* de Estados Unidos) consistente en la asesoría jurídica al presidente y la defensa patrimonial del Estado, con independencia de otras atribuciones relacionadas con la representación de ciertos intereses de la sociedad. Así se dio en México, por ejemplo, con la creación de la Consejería del Ejecutivo Federal en 1994 y de forma independiente de la Procuraduría General de la República (en tanto encargada del Ministerio Público), cuyo titular es ahora designado por el Ejecutivo con la ratificación del Senado. Sin embargo, en los hechos, esta última forma de designación no ha cambiado la tradicional subordinación del procurador general al presidente de la República.

De manera similar, en Argentina se distinguió en el mismo año (1994) entre el Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público de la Defensa, con el procurador general de la Nación y el defensor general de la Nación. En Costa Rica y El Salvador también se distingue entre la Fiscalía General de la República y la Procuraduría General de la República, equivalente a la diferenciación en Panamá entre el procurador general de la República y el procurador general de la administración.

Desde un punto de vista formal, el Ministerio Público (encargado de la persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal) se ubica en la esfera del Poder Judicial (en forma expresa o en tanto que se lo regula constitucionalmente en el mismo título que a este último) en Costa Rica, Panamá y Paraguay, mientras que forma parte del Ejecutivo en México, República Dominicana y Uruguay. Un caso peculiar es el de Venezuela, en donde el Ministerio Público forma parte de un poder independiente y autónomo, que es el llamado Poder Ciudadano.

Mención especial merece Colombia, en donde también se distingue entre la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Na-

⁷⁶ Véase, por ejemplo, las críticas que en su momento hicieron a tal situación Castro, Juventino V., *El Ministerio Público en México. Funciones y disfunciones*, México, Porrúa, 1976, y Fix-Zamudio, Héctor, "La función constitucional del Ministerio Público", *Anuario Jurídico*, México, núm. V-1978, 1979.

ción. A esta última se le atribuye formalmente la función del Ministerio Público, que consiste en la vigilancia del cumplimiento del orden jurídico (Constitución, leyes, decisiones judiciales y actos administrativos), la protección de los derechos humanos (con el auxilio del Defensor del Pueblo), la representación de los intereses de la sociedad y los de carácter colectivo (en especial, el ambiente), así como la intervención en los procesos y ante las autoridades judiciales y administrativas para la defensa del orden jurídico, el patrimonio público y los derechos fundamentales. Por su parte, a la Fiscalía General de la Nación se le encomienda la persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal. No obstante lo anterior, toda vez que estas últimas funciones son las que, generalmente, caracterizan a la institución del Ministerio Público en América Latina (según el modelo francés), mas no así las anteriormente mencionadas que se encomiendan a la Procuraduría General de la Nación en Colombia (aun cuando en algunos países todas ellas se encomiendan al Ministerio Público), para los efectos de este trabajo se considerará que las funciones del Ministerio Público (en estricto sentido, en cuanto persecución de los delitos y ejercicio de la acción penal) se encomiendan a la Fiscalía General de la Nación, el cual se encuentra regulado en la Constitución dentro del título correspondiente al Poder Judicial.

En el resto de los países —Argentina,⁷⁷ Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú—, el Ministerio Público es una institución independiente o extrapoder. Cabe destacar el caso peruano, en donde el Ministerio Público goza de independencia pero debe rendir cuentas ante el Poder Ejecutivo.

Si bien se ha avanzado en el propósito de que la institución del Ministerio Público deje de ser un instrumento de gobierno, utilizado como mecanismo de coacción política,⁷⁸ debe reconocerse que en varios países de la región la autonomía técnica significa más un postulado constitucional que una realidad; sin duda, toda vez que su actividad se encuentra vinculada con la libertad y la dignidad de las personas, el Ministerio Público debe configurarse como un organismo constitucional autónomo.⁷⁹

⁷⁷ De acuerdo con Alberto Dalla Vía, la definición del Ministerio Público como un órgano extrapoder fue uno de los grandes logros de la reforma constitucional de 1994. Al respecto véase Dalla Vía, Alberto, estudio elaborado para esta investigación.

⁷⁸ Cfr. Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, cit., nota 24, pp. 39 y 40.

⁷⁹ Cfr. Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, cit., nota 4, pp. 27 y 28.

CUADRO 10. INSTITUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO*

<i>País</i>	<i>Titular de la institución</i>	<i>Fundamento constitucional</i>	<i>Naturaleza jurídica y nombramiento del titular</i>
Argentina	Procurador General de la Nación	Artículo 120 (1994)	Autonomía técnica; nombrado por el presidente con acuerdo de 2/3 del Senado
Bolivia	Fiscal General de la República	Artículos 124 a 126	Autonomía técnica; nombrado por 2/3 del Congreso Nacional
Brasil	Procurador General de la República	Artículos 127 a 130	Autonomía técnica; nombrado por el presidente con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado
Chile	Fiscal Nacional	Artículo 80	Autonomía técnica; nombrado por el presidente a propuesta en quina de la Corte Suprema y con acuerdo de 2/3 del Senado
Colombia	Fiscal General de la Nación**	Artículos 249 a 253	Autonomía técnica; nombrado por la Corte Suprema a propuesta en terna del presidente
Costa Rica	Fiscal General de la República	Artículos 10., 13 y 23 (Ley Orgánica del Ministerio Público)	Autonomía técnica; nombrado por la mayoría absoluta de la Corte Suprema de Justicia
Ecuador	Ministro Fiscal General del Estado	Artículos 217 a 219	Autonomía técnica; nombrado por el Congreso Nacional de terna del Consejo Nacional de la Judicatura
El Salvador	Fiscal General de la República	Artículos 131-19 y 191 a 194	Autonomía técnica; elegido por la Asamblea Legislativa
Guatemala	Fiscal General	Artículo 251	Autonomía técnica; nombrado por el presidente de una nómina de seis candidatos elegidos por la Comisión de Postulación

CUADRO 10. INSTITUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO (continuación)

<i>País</i>	<i>Titular de la institución</i>	<i>Fundamento constitucional</i>	<i>Naturaleza jurídica y nombramiento del titular</i>
Honduras	Procurador General de la República	Artículos 228-231	Autonomía técnica; elegido por el Congreso Nacional
México	Procurador General de la República	Artículos 76-II, 89-IX y 102-A	Nombrado por el presidente, con la ratificación del Senado
Nicaragua	Fiscal General de la República	Artículos 138-9 y 150-14	Elegido por la Asamblea Nacional con 60% de votos del total de diputados presentes, de listas separadas, propuestas por el presidente de la República y por los diputados, en consulta con las asociaciones civiles pertinentes
Panamá	Procurador General de la Nación	Artículos 161-4, 200-2 y 219 a 224	Autonomía técnica; nombrado por el presidente con acuerdo del Consejo de Gabinete y aprobación de la Asamblea Legislativa
Paraguay	Fiscal General del Estado	Artículos 266 a 272	Autonomía técnica; nombrado por el presidente con acuerdo del Senado, a propuesta en terna del Consejo de la Magistratura
Perú	Fiscal de la Nación	Artículos 158 a 160	Autonomía técnica; elegido por la Junta de Fiscales Supremos
República Dominicana	Procurador General de la República	Artículo 21 (Ley sobre el Estatuto del Ministerio Público)	Nombrado libremente por el presidente
Uruguay	Ministerio Público y Fiscal	Establecido legalmente	Autonomía técnica; nombrado por el presidente, con acuerdo de 3/5 del Senado

CUADRO 10. INSTITUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO (continuación)

<i>País</i>	<i>Titular de la institución</i>	<i>Fundamento constitucional</i>	<i>Naturaleza jurídica y nombramiento del titular</i>
Venezuela	Fiscal General de la República	Artículos 273, 279 y 284 a 286	Independencia y autonomía; nombrado por 2/3 de la Asamblea Nacional de terna del Comité de Evaluación del Poder Ciudadano

* Un insumo importante para la elaboración de este cuadro fue el proporcionado por Diego Valadés, *op. cit.*, nota 24, p. 116.

** Debe advertirse, como se apuntó, que al citado fiscal general de la nación en Colombia le corresponde la persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal, atribuciones a las que habitualmente en América Latina se les identifica con el Ministerio Público. En este trabajo se sigue dicho criterio, por lo que de ese modo se le incluye en el presente cuadro; sin embargo, no debe olvidarse que formalmente en Colombia se encomiendan al Ministerio Público otras atribuciones (como la defensa del orden jurídico, el patrimonio público y los derechos humanos, así como la representación del interés de la sociedad y el colectivo), encabezado por el procurador general de la nación, pero por no ser competente este último respecto de aquellas atribuciones, se insiste, se opta aquí por identificar al fiscal general de la nación con la institución del Ministerio Público en lugar del procurador.

FUENTE: elaboración propia.

III. REFORMAS AL RÉGIMEN ELECTORAL

Como hemos señalado, a partir del inicio de la tercera ola en América Latina, las democracias de la región empezaron a desarrollar una importante agenda de reformas constitucionales, políticas y electorales, que redundaron en un mayor nivel de estabilidad política. No obstante los avances logrados, hoy día se siguen enfrentando, en buen número de países, crisis de representación, de participación y de gobernabilidad. En el centro de esa crisis de gobernabilidad destaca el debate en torno a los sistemas electorales, sobre el cual ahondaremos en este apartado.

En nuestro estudio entendemos como sistema electoral al conjunto de normas que determinan las formalidades y procedimientos con que los electores seleccionan a los candidatos y partidos políticos de su preferen-

cia y la manera en que su voto determina la asignación de escaños (en el caso de las elecciones parlamentarias) y los cargos gubernamentales (en el caso de la elección presidencial) entre las distintas fuerzas políticas participantes.⁸⁰ Su naturaleza implica la combinación de una serie de elementos políticos que producen consecuencias políticas específicas: las circunscripciones electorales, el tipo de candidatura, el tipo de votación y, por supuesto, la fórmula o criterio de conversión de votos en escaños son determinantes en esta combinación de elementos

Los sistemas electorales se pueden clasificar de la siguiente manera:

a) Sistema de elección presidencial:

- Mayoría simple.
- Mayoría absoluta con dos vueltas.
- Segunda vuelta con umbral reducido.

b) Sistema de elección legislativa:

- Representación proporcional.
- Mayoría simple.
- Sistema segmentado.
- Sistema binominal.

Asimismo, cabe indicar que en el marco de esta clasificación existe una serie de elementos que rodean al sistema de elección presidencial y legislativa y que influyen en sus características. Entre las principales se pueden mencionar las siguientes: la duración del mandato presidencial, la normativa y práctica en cuanto a la reelección, la simultaneidad de las elecciones (ejecutivas y legislativas), las características en el registro de votantes, la fórmula electoral y el tipo de listas utilizadas para la elección de los representantes legislativos.

Sobre estos aspectos se han dado la mayor parte de las reformas electorales en América Latina durante las últimas décadas; realizaremos un breve análisis de la ruta de esas reformas.

⁸⁰ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 34.

1. *Sistema de elección presidencial*

Como se indicó en los párrafos anteriores, el sistema de elección presidencial puede dividirse en dos tipos: *a)* el sistema por mayoría simple, y *b)* el sistema por mayoría absoluta o especial con segunda vuelta. En el primer caso, resulta ganador el candidato con el mayor número de votos; en el segundo, para salir victorioso hace falta alcanzar al menos el 50% más uno de los votos. En circunstancias en las que ninguno de los candidatos llegue a esa cifra, deberá convocarse a una segunda vuelta electoral.

Existe una variación al sistema de mayoría absoluta con segunda vuelta: el sistema de umbral reducido, que se da cuando se asigna un porcentaje mínimo que alguno de los candidatos debe alcanzar, y que está por debajo del 50%. En Costa Rica, por ejemplo, a partir de la reforma de 1934 se estableció que para llegar a la Presidencia, alguno de los candidatos debía obtener al menos el 40% de los votos válidos. A este sistema lo denominaremos sistema de segunda vuelta con umbral reducido.

Durante los últimos años, en escasos países de la región se han dado reformas significativas que han modificado el sistema de elección presidencial. En efecto, sólo ocho países experimentaron procesos en ese sentido: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay.

En Argentina se produjeron modificaciones tanto en el sistema de votación como en el de elección. En efecto, durante 150 años se había utilizado el sistema de elección indirecta para presidente y vicepresidente de la nación, y con la reforma constitucional de 1994 se adoptó el sistema de elección directa. La reforma contó con el fuerte apoyo de los partidos políticos mayoritarios con el propósito de fortalecer la legitimidad democrática del presidente por elección popular y la gobernabilidad del sistema presidencialista. Asimismo, se pasó de un sistema de mayoría simple a uno con segunda vuelta y umbral reducido. El umbral se estableció en 45%, o bien en 40% con una diferencia de 10% sobre el segundo lugar.

También en Brasil se modificó el sistema de votación indirecta por uno de votación directa a través de la enmienda constitucional 25, aprobada por el Congreso en mayo de 1985, que eliminó el Colegio Electoral, hasta entonces encargado de elegir al presidente de la República.

En Bolivia, la reforma de 1990 modificó el sistema de elección presidencial en la segunda vuelta, que se define en el Congreso. La reforma consistió en que en vez de elegirse el presidente entre los tres candidatos que obtuvieron la mayor cantidad de votos en la primera ronda, ahora se escoge entre los dos candidatos más votados. Es decir, se redujo el número de candidatos que participan en la segunda vuelta electoral.⁸¹

En Colombia (1991), República Dominicana (1994) y Uruguay (1997), la reforma cambió el sistema anterior de mayoría simple a uno nuevo de mayoría absoluta con dos vueltas. En Nicaragua se realizaron dos reformas cuya tendencia fue pasar de un sistema de mayoría simple a uno de segunda vuelta y umbral reducido. Primero, en 1995, se estableció un umbral de 45% de los votos, pero después, en la reforma de 1999, éste fue reducido a 40% o, en su caso, a 35% con una diferencia de 5% sobre el segundo lugar.

Finalmente, el único país con una tendencia diferente fue Ecuador, que en 1998 pasó de un sistema de mayoría absoluta con dos vueltas a uno con umbral reducido, que se estableció en 40% de los votos con una diferencia de 10% sobre el segundo lugar. El cuadro 11 muestra las principales reformas en los países de la región.

CUADRO 11. PAÍSES CON REFORMAS EN EL SISTEMA DE ELECCIÓN PRESIDENCIAL, 1978-2007

País	Sistema anterior		Año del cambio	Descripción del cambio
	Mayoritario a dos vueltas	Mayoría relativa a una vuelta		
Argentina		X	1994	De mayoría simple a dos vueltas con umbral reducido (45% o 40% y ventaja de 10% sobre el contendiente más cercano); también de indirecta a directa.

⁸¹ Cabe destacar que en el momento de culminación de este estudio estaba en marcha un proceso de Asamblea Constituyente en Bolivia, en el que se planteó el cambio del sistema de elección presidencial por uno de segunda vuelta con umbral reducido. También se planteó la celebración de la segunda vuelta con todo el cuerpo electoral, eliminándose la elección en el Congreso.

CUADRO 11. PAÍSES CON REFORMAS EN EL SISTEMA DE ELECCIÓN PRESIDENCIAL, 1978-2007 (continuación)

<i>País</i>	<i>Sistema anterior</i>		<i>Año del cambio</i>	<i>Descripción del cambio</i>
	<i>Mayoritario a dos vueltas</i>	<i>Mayoría relativa a una vuelta</i>		
Bolivia			1990	En caso de segunda vuelta electoral, el Congreso escoge al presidente entre los dos candidatos más votados en la primera ronda. Antes se elegía entre los tres candidatos más votados.
Brasil			1988	De votación indirecta a votación directa.
Colombia		X	1991	De mayoría simple al de mayoría a dos vueltas.
Ecuador	X		1998	De mayoría a dos vueltas con umbral reducido (50% + 1 o 40% y ventaja de 10% sobre el contendiente más cercano).
Nicaragua		X	1995 1999	De mayoría simple a dos vueltas con umbral reducido de 45%; luego el umbral se redujo todavía más, a 40% o 35% con una ventaja de 5% sobre el contendiente más cercano.
República Dominicana		X	1994	De mayoría simple al de mayoría a dos vueltas.
Uruguay		X	1997	De mayoría simple al de mayoría a dos vueltas

FUENTE: elaboración propia con base en BID-IDEA Internacional, *La política importa...*, 2006, p. 26.

Considerando las reformas realizadas durante el periodo de estudio, un análisis de las características vigentes de los sistemas de elección presidencial en América Latina muestra que actualmente cinco países eligen a sus presidentes mediante el sistema de mayoría simple (Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela). En los restantes 13 países impera el sistema de elección por mayoría absoluta. De éstos, en nueve casos (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Uruguay) gana el candidato que obtiene el 50% más uno de los votos válidos, mientras que en los restantes cuatro casos (Argentina, Costa Rica, Ecuador y Nicaragua) se da un sistema de segunda vuelta con umbral reducido.

CUADRO 12. SISTEMAS DE ELECCIÓN PRESIDENCIAL

<i>País</i>	<i>Mayoritario a dos vueltas</i>	<i>Dos vueltas con umbral reducido</i>	<i>Mayoría relativa a una vuelta</i>
Argentina		X (umbral de 45% o 40% y ventaja de 10% sobre el contendiente más cercano)	
Bolivia	X*		
Brasil	X		
Chile	X		
Colombia	X		
Costa Rica		X (umbral de 40% del total de votos válidos)	
Ecuador		X (umbral de 50% + 1 o 40% y ventaja de 10% sobre el contendiente más cercano)	
El Salvador	X		
Guatemala	X		

CUADRO 12. SISTEMAS DE ELECCIÓN PRESIDENCIAL (continuación)

<i>País</i>	<i>Mayoritario a dos vueltas</i>	<i>Dos vueltas con umbral reducido</i>	<i>Mayoría relativa a una vuelta</i>
Honduras			X
México			X
Nicaragua		X (umbral de 40% o 35% con una ventaja de 5% sobre el contendiente más cercano)	
Panamá			X
Paraguay			X
Perú	X		
República Dominicana	X		
Uruguay	X		
Venezuela			X
Total	9	4	5

* Si ninguno de los candidatos obtiene una mayoría absoluta en la primera vuelta electoral, se celebra una segunda vuelta en el Congreso en la que los legisladores seleccionan al presidente entre los candidatos que terminen en primero y segundo lugar durante la primera vuelta.

FUENTE: elaboración propia.

En suma, el sistema electoral predominante en la región es el mayoritario a dos vueltas, bien con mayoría absoluta o bien con umbral reducido. De alguna forma, esto puede relacionarse con la necesidad de fortalecer el mandato del presidente electo, dado que la segunda ronda tiende a garantizar que el presidente resulte finalmente electo por una mayoría, con independencia de la cantidad de votos que el candidato haya logrado en la primera vuelta. En apariencia, esta variable influye de manera posi-

tiva en la legitimidad del mandato, al menos cuando algún candidato gana la primera ronda con una tercera parte o menos del total de votos.⁸²

2. *Duración del mandato presidencial*

Durante el periodo en estudio siete países hicieron modificaciones en la duración del mandato presidencial: cinco lo redujeron y otros dos lo ampliaron.

Los países que establecieron una reducción del periodo presidencial fueron Argentina, Brasil, Chile, Guatemala y Nicaragua; lo aumentaron Bolivia y Venezuela.

En efecto, Brasil y Argentina acortaron el periodo presidencial de cinco y seis años, respectivamente, a cuatro años, pero al mismo tiempo establecieron la posibilidad de una reelección inmediata, lo cual potencialmente permite al presidente permanecer en el cargo durante ocho años consecutivos. Como se observa, estas reducciones quedan abiertas a interpretación, dado que en la realidad se incrementa la posibilidad del presidente de gobernar por un periodo más prolongado.

En Chile hubo dos modificaciones. En 1993 se dio una reforma que redujo el mandato presidencial de ocho a seis años; luego, en 2005, se realizó una nueva reducción del periodo de gobierno de seis a cuatro años.

En Guatemala, la reforma electoral de 1993, y en Nicaragua la de 1994, llevaron el periodo de mandato de cinco a cuatro años y de seis a cinco años, respectivamente.

En contraste con los casos señalados, Bolivia y Venezuela aumentaron el periodo presidencial. En las reformas constitucionales bolivianas de 1994 se amplió el periodo constitucional de cuatro a cinco años, con la idea de que daría más tiempo al presidente para poner en marcha su programa de gobierno. En Venezuela, la reforma de 1999 llevó el periodo presidencial de cinco a seis años, más la posibilidad de reelección inmediata, con lo cual se puede ampliar a 12 años.⁸³ En 2007, el proyecto

⁸² Véase, al respecto, Payne, Mark *et al.*, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, México, BID-IDEA Internacional-Planeta, 2006, p. 22.

⁸³ Cabe señalar que el término constitucional del presidente de la República es ahora diferente a los periodos de mandato de los otros funcionarios electos: un periodo de cinco años para los diputados a la Asamblea Nacional, y de cuatro años para los gobernadores de estado, los legisladores miembros de los consejos legislativos estatales, los alcaldes y los concejales miembros de los concejos municipales.

de reforma constitucional promovido por el presidente Chávez proponía extender el mandato a siete años más la posibilidad de reelección indefinida; sin embargo, las propuestas fueron rechazadas mediante referendo convocado para ratificar o rechazar las reformas.

De esta manera, si se consideran los ajustes realizados en el periodo de estudio en la duración del mandato presidencial de los diferentes países, tenemos que en promedio el periodo de gobierno en la región disminuyó de 4.9 a 4.6 años.

Un recuento de la duración del mandato presidencial muestra lo siguiente: en nueve países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras y República Dominicana) el periodo presidencial es de 4 años; en otros siete el periodo es de 5 años (Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay) y en México y Venezuela el mandato presidencial es de 6 años.

CUADRO 13. DURACIÓN DEL MANDATO PRESIDENCIAL

<i>País</i>	<i>Duración del mandato actual</i>	<i>Mandato anterior</i>	<i>Año del cambio*</i>
Argentina	4	6	1994
Bolivia	5	4	1994
Brasil	4	5	1994
Chile	4	6	2005
Colombia	4	4	—
Costa Rica	4	4	—
Ecuador	4	4	—
El Salvador	5	5	—
Guatemala	4	5	1993
Honduras	4	4	—
México	6	6	—
Nicaragua	5	6	1994

CUADRO 13. DURACIÓN DEL MANDATO PRESIDENCIAL (continuación)

<i>País</i>	<i>Duración del mandato actual</i>	<i>Mandato anterior</i>	<i>Año del cambio*</i>
Panamá	5	5	—
Paraguay	5	5	—
Perú	5	5	—
República Dominicana	4	4	—
Uruguay	5	5	—
Venezuela	6	5	1999
Total	4.6	4.9	—

* Se considera la última reforma.

FUENTE: elaboración propia con base en BID-IDEA Internacional, *La política importa...*, 2006, p. 33.

3. *Reelección presidencial*

Actualmente existe una normativa variada respecto a la reelección. El caso más restrictivo es aquel en que el presidente tiene prohibido reelegirse en cualquier momento una vez que se ha desempeñado en ese cargo. En una posibilidad intermedia se permite la reelección, pero sólo después de que transcurra al menos el periodo de otro presidente. En otro caso subsiste la posibilidad de permanecer en el poder durante dos periodos consecutivos, en una única reelección. En algunos sistemas que posibilitan la reelección inmediata se permite todavía un nuevo mandato después de transcurrido al menos un periodo presidencial a cargo de otro titular.

Durante el periodo en estudio, la normativa sobre la reelección presidencial presenta variaciones importantes a lo largo de la región. Diez países la modificaron; Argentina y Brasil pasaron de permitir la reelec-

ción después de al menos un mandato, a permitirla en forma inmediata. Ecuador pasó de prohibir la reelección a permitirla después de un mandato presidencial. Costa Rica, por su parte, levantó la prohibición constitucional de 1969, permitiéndose así la reelección presidencial después de dos periodos de gobierno. En lo que respecta a República Dominicana, se dieron dos modificaciones durante el periodo: primero, en 1994, cuando se prohibió la reelección inmediata, y segundo, en 2002, en sentido inverso, es decir, volviendo a permitirla. En Venezuela, la reforma de 1999 modificó el sistema electoral al pasar de reelección no inmediata a reelección inmediata por una sola vez. Asimismo, en el proyecto de reforma constitucional aprobado por la Asamblea Nacional, y rechazado en referendo en diciembre de 2007, el presidente Chávez promovió instaurar la reelección indefinida; sin embargo, dicha iniciativa no prosperó. Entretanto, en los tres países donde la reelección inmediata estaba permitida al inicio del periodo esa posibilidad ya no cuenta; en Paraguay está totalmente prohibida en la actualidad, mientras que en Nicaragua y Perú sólo cabe la posibilidad una vez transcurrido un mandato presidencial. Colombia adoptó un enfoque más restrictivo en la reforma de 1991, al pasar de permitir la reelección después de un periodo presidencial a prohibirla totalmente; sin embargo, en 2004 volvió a aceptarse la reelección de manera inmediata.⁸⁴

Como se observa en el cuadro 14, con excepción de los casos de Nicaragua, Paraguay y Perú, la tendencia predominante en la región ha sido avanzar hacia un sistema menos restrictivo y brindar a los mandatarios la oportunidad de volver a gobernar.

CUADRO 14. REFORMAS SOBRE REELECCIÓN, 1978-2007

<i>País</i>	<i>Año de modificación</i>	<i>Carácter de la modificación</i>	<i>Efectos de la modificación</i>
Argentina	1994	No inmediata a inmediata	Menos restrictiva
Brasil	1997	No inmediata a inmediata	Menos restrictiva

⁸⁴ La reelección fue aprobada por el Acto Legislativo 02-2004. Fue sometida a revisión de la Corte de Constitucionalidad, que la aprobó en octubre de 2005.

CUADRO 14. REFORMAS SOBRE REELECCIÓN, 1978-2007
(continuación)

<i>País</i>	<i>Año de modificación</i>	<i>Carácter de la modificación</i>	<i>Efectos de la modificación</i>
Colombia	1991	No inmediata a prohibida	Más restrictiva
	2004	De prohibida a inmediata	Menos restrictiva
Costa Rica	2003	De prohibida a no inmediata	Menos restrictiva
Ecuador	1996	De prohibida a no inmediata	Menos restrictiva
Nicaragua	1995	De inmediata a no inmediata	Más restrictiva
Paraguay	1992	De inmediata a prohibida	Más restrictiva
Perú	1993	De no inmediata a inmediata	Menos restrictiva
	2000	De inmediata a no inmediata	Más restrictiva
República Dominicana	1994	De inmediata a no inmediata	Más restrictiva
	2002	De no inmediata a inmediata	Menos restrictiva
Venezuela	1998	De no inmediata a inmediata	Menos restrictiva

FUENTE: elaboración propia con base en BID-IDEA Internacional, *La política importa...*, 2006, p. 35.

De esta forma, la legislación latinoamericana vigente es claramente favorable a la reelección, pues más de dos terceras partes de los países (14 de 18) la permiten, situación que fortalece el presidencialismo. Sin embargo, la normativa presenta variaciones importantes: en cinco países (Argentina, Brasil, Colombia, República Dominicana y Venezuela) se permite la reelección consecutiva. En los otros nueve países (Bolivia,

Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay) sólo es posible transcurrido al menos un mandato presidencial. En las cuatro naciones restantes (Guatemala, Honduras, México y Paraguay) la reelección está totalmente vedada.

En varios países se ha venido discutiendo la posibilidad de modificar el sistema de reelección. El caso más reciente, como ya se mencionó, lo constituye Venezuela, donde a través de un proyecto de reforma constitucional se pretendió aumentar el periodo del presidente de la República a siete años y establecer la reelección indefinida; sin embargo, fue rechazado por la ciudadanía en referendo en diciembre de 2007. En esta misma línea, el presidente boliviano Evo Morales ha planteado la posibilidad de incorporar la reelección inmediata al sistema electoral⁸⁵ y, en Ecuador, Rafael Correa también se ha manifestado partidario de la reelección inmediata por un solo periodo, aunque se opone a la reelección indefinida.⁸⁶

CUADRO 15. REELECCIÓN PRESIDENCIAL

<i>País</i>	<i>Inmediata</i>	<i>No inmediata</i>	<i>Prohibida</i>
Argentina	X	—	—
Bolivia	—	X	—
Brasil	X	—	—
Chile	—	X	—
Colombia	X	—	—
Costa Rica	—	X	—
Ecuador	—	X	—
El Salvador	—	X	—
Guatemala	—	—	X

⁸⁵ Cabe destacar que en el momento de culminación de este estudio se estaba dando un proceso de Asamblea Constituyente en Bolivia, en el que se planteó la reelección presidencial consecutiva.

⁸⁶ Al respecto véase: <http://www.eldiario.com.ec/noticias-manabi-ecuador/59165>.

CUADRO 15. REELECCIÓN PRESIDENCIAL (continuación)

<i>País</i>	<i>Inmediata</i>	<i>No inmediata</i>	<i>Prohibida</i>
Honduras	—	—	X
México	—	—	X
Nicaragua	—	X	—
Panamá	—	X*	—
Paraguay	—	—	X
Perú	—	X	—
República Dominicana	X	—	—
Uruguay	—	X	—
Venezuela	X	—	—
Total	5	9	4

* Dos mandatos presidenciales (10 años) deben transcurrir antes de que el presidente pueda optar por el cargo por segunda vez.

FUENTE: elaboración propia con base en BID-IDEA Internacional, *La política importa...*, 2006, p. 35, y elaboración propia.

Un análisis desde el punto de vista de su conveniencia o perjuicio lleva a un debate de nunca acabar. Los críticos opinan que la reelección expone al sistema político al riesgo de una “dictadura democrática” y refuerza la tendencia hacia el liderazgo personalista y hegemónico inherente al presidencialismo. Añaden además que los segundos mandatos son por lo general de mala calidad.

Sobre este aspecto, en América Latina al menos siete experiencias desde 1978 a la fecha parecen confirmar los argumentos sobre los peligros y defectos de la reelección: la de Stroessner en Paraguay (inconclusa debido al golpe de Estado de 1989, después de varias reelecciones sucesivas), la de Balaguer en República Dominicana (acortando su último mandato de

cuatro a dos años debido al fraude cometido durante su última reelección en 1994), la de Fujimori en Perú (inconclusa debido a su fuga del país por fraude y corrupción), la de Menem en Argentina (acosado por problemas económicos, desempleo y denuncias de corrupción), la de Gonzalo Sánchez de Lozada, en Bolivia, así como los mediocres segundos gobiernos de Carlos Andrés Pérez (inconcluso por destitución) y de Rafael Caldera en Venezuela.

Los defensores de la reelección, por el contrario, argumentan que permite aplicar un enfoque más “democrático”, en la medida en que posibilita a la ciudadanía elegir con mayor libertad a su presidente y responsabilizarlo por su desempeño, premiando o castigando según el caso. Si bien son únicos en América Latina durante los últimos 29 años, los ejemplos de Cardoso en Brasil (inmediata) y de Sanguinetti en Uruguay (alterna) constituyen experiencias moderadamente positivas de ambas modalidades de reelección, si bien en ambos casos sus primeros mandatos fueron más exitosos que los segundos. Queda por evaluar la reelección de Leonel Fernández en República Dominicana, Álvaro Uribe en Colombia, Óscar Arias en Costa Rica, Daniel Ortega en Nicaragua y Hugo Chávez en Venezuela, una vez que concluyan sus gobiernos.

4. *Simultaneidad de las elecciones*

La simultaneidad entre elecciones presidenciales y legislativas es otro aspecto importante en los sistemas electorales. Se dice que existe simultaneidad o concurrencia cuando las elecciones presidenciales se realizan el mismo día que las parlamentarias. La simultaneidad puede ser total o parcial: total cuando las elecciones presidenciales y las legislativas siempre se llevan a cabo el mismo día, y parcial cuando una parte del Poder Legislativo es elegido en algún momento durante el mandato del presidente en ejercicio.⁸⁷

En América Latina, la tendencia en torno a la simultaneidad de las elecciones ha sido a favor de las elecciones concurrentes. Tomando en cuenta que en la región predominan los regímenes presidenciales, la concurrencia de estas elecciones con las legislativas ha permitido generar el efecto arrastre entre ambas.

⁸⁷ Payne, Mark *et al.*, *op. cit.*, nota 82, pp. 29-32.

En seis países se han dado reformas en torno a la simultaneidad, aunque estos cambios no establecen una tendencia regional en cuanto a la coincidencia de los comicios. En República Dominicana y Venezuela se pasó de sistemas total o parcialmente simultáneos a un sistema con periodo no simultáneo. Igual modificación se dio en Chile en 1993; sin embargo, más recientemente (2005) se volvió a un sistema simultáneo.

Brasil y Ecuador realizaron reformas en sentido opuesto. En el caso brasileño, al reducirse en 1994 el mandato presidencial de cinco a cuatro años, el sistema pasó de un esquema de elecciones separadas a uno de elecciones simultáneas. En Ecuador, con la reforma de 1998, se eliminaron las elecciones para diputados provinciales en la mitad del periodo presidencial, lo que modificó el sistema de parcialmente simultáneo a uno simultáneo. Por último, en Argentina, al reducirse la duración del mandato presidencial en 1994, se generó un leve cambio hacia una mayor concurrencia, pues se mantiene el carácter parcialmente simultáneo de las elecciones pero con una elección de medio periodo en vez de dos como sucedía antes.

CUADRO 16. REFORMAS EN TORNO A LA SIMULTANEIDAD DE LAS ELECCIONES, 1978-2007

<i>País</i>	<i>Año del cambio</i>	<i>Descripción y dirección del cambio</i>
Argentina	1994	La reducción del mandato presidencial de seis a cuatro años y del senatorial de nueve a seis años mantuvo el carácter parcialmente simultáneo del sistema, pero con una en lugar de dos elecciones de medio periodo.
Brasil	1994	Al reducirse el mandato presidencial de seis a cuatro años, el sistema pasó de un esquema independiente a uno de simultaneidad.
Chile	1993	Al reducirse el mandato presidencial de ocho a seis años, el sistema pasó de un esquema de simultaneidad a uno independiente.
	2005	La reforma constitucional redujo el mandato presidencial de seis a cuatro años y estipula la simultaneidad de ambas elecciones.

CUADRO 16. REFORMAS EN TORNO A LA SIMULTANEIDAD DE LAS ELECCIONES, 1978-2007 (continuación)

<i>País</i>	<i>Año del cambio</i>	<i>Descripción y dirección del cambio</i>
Ecuador	1998	La eliminación de las elecciones de medio periodo para los diputados provinciales modificó el sistema de uno parcialmente simultáneo a uno simultáneo.
República Dominicana	1994	En 1994, la decisión de reducir el mandato del presidente Joaquín Balaguer de cuatro a dos años, manteniendo a la vez al Congreso que había sido elegido para un periodo de cuatro años, transformó el sistema de simultáneo a independiente.
Venezuela	1999	La Constitución de 1999 alargó el mandato presidencial de 5 a 6 años, y los de diputados se mantuvieron en 5 años, lo que generó la separación de las elecciones.

FUENTE: elaboración propia con base en BID-IDEA Internacional, *La política importa...*, 2006, pp. 31 y 32.

Un aspecto que debe destacarse es que la simultaneidad de las elecciones tiene efectos sobre diversos factores, como por ejemplo los niveles de participación electoral y la identidad partidaria, entre otros. En ese sentido, Shugart y Carey afirman:⁸⁸

Cuando son simultáneos, los procesos electorales están evidentemente relacionados. Es inevitable que la elección directa del jefe de gobierno mediante una fórmula con la que “el ganador se lo lleva todo” influya en las elecciones de los votantes y en las estrategias partidistas para las elecciones legislativas. Debido a que en la elección presidencial sólo puede haber un ganador, los votantes están limitados a elegir entre los candidatos individuales con posibilidades de triunfar, y los partidos más pequeños —con pocas oportunidades de ganar por sí solos— suelen formar alianzas y postular un candidato único. Por lo tanto, es probable que si las elecciones pa-

⁸⁸ Shugart, Matthew y Carey, John M., citado en *ibidem*, p. 19.

ra ambos poderes se realizan el mismo día, sean menos los partidos que obtengan proporciones significativas de votos en las elecciones legislativas, pues muchos votantes “suben al carro” de su candidato presidencial favorito y votan por las listas completas de ese mismo partido, que incluyen a los candidatos para el Congreso.

Al considerar las reformas regionales llevadas a cabo durante el periodo de estudio, un mapeo comparado muestra el predominio de un esquema de simultaneidad en las elecciones presidenciales y legislativas. En efecto, en 12 de los 18 países se celebran elecciones simultáneas (Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay), en otros 2 países se presentan esquemas parcialmente simultáneos (Argentina y México) y sólo en 4 países (Colombia, El Salvador, República Dominicana y Venezuela) se celebran las elecciones presidenciales y legislativas en fechas separadas. El caso de Colombia es excepcional, porque las elecciones para ambos poderes se realizan el mismo año, en ciclos de cuatro años, pero las legislativas se celebran dos meses y medio antes de la primera vuelta presidencial.

CUADRO 17. SIMULTANEIDAD DE ELECCIONES
PRESIDENCIALES Y PARLAMENTARIAS

<i>País</i>	<i>Simultáneas</i>	<i>Parcialmente simultáneas</i>	<i>Fechas separadas</i>
Argentina	—	X ¹	—
Bolivia	X	—	—
Brasil	X ²	—	—
Chile	X	—	—
Colombia	—	—	X ³
Costa Rica	X	—	—
Ecuador	X	—	—
El Salvador	—	—	X

CUADRO 17. SIMULTANEIDAD DE ELECCIONES PRESIDENCIALES Y PARLAMENTARIAS (continuación)

<i>País</i>	<i>Simultáneas</i>	<i>Parcialmente simultáneas</i>	<i>Fechas separadas</i>
Guatemala	X	—	—
Honduras	X	—	—
México	—	X ⁴	—
Nicaragua	X	—	—
Panamá	X	—	—
Paraguay	X	—	—
Perú	X	—	—
República Dominicana	—	—	X
Uruguay	X	—	—
Venezuela	—	—	X ⁵
Total	12	2	4

¹ La mitad de los representantes ante la cámara baja y una tercera parte de los senadores son elegidos al mismo tiempo que el presidente.

² El sistema es considerado como simultáneo, ya que la cámara baja y una o dos tercias partes de los senadores son elegidos al mismo tiempo que el presidente, sin elecciones de medio periodo, de manera alternada.

³ Desde 1978, las elecciones al Congreso se realizan dos o tres meses antes de las presidenciales, pero el mismo año.

⁴ Se considera que el sistema es parcialmente simultáneo porque, si bien los comicios presidenciales siempre coinciden con los legislativos para ambas cámaras, la cámara baja se renueva totalmente a mitad del periodo presidencial.

⁵ En 1998, mediante una reforma temporal se trasladaron las elecciones legislativas para celebrarse un mes antes de las presidenciales. Según la Constitución actual (1999), el sistema se considera como independiente, pues sólo cada 30 años ocurre que el presidente sea elegido al mismo tiempo que los representantes ante la Asamblea Nacional.

FUENTE: elaboración propia con base en BID-IDEA Internacional, *La política importa...*, 2006, pp. 31 y 32.

Como se ha señalado, en América Latina el calendario electoral de la mayoría de los países promueve el efecto arrastre que la simultaneidad de las elecciones presidenciales y legislativas tiene en el régimen de gobierno. Esta concurrencia incrementa los niveles de participación electoral aumentando los de legitimidad de los gobiernos electos y fortaleciendo la figura presidencial en la región.

5. Sistema de elección legislativa

El sistema de elección legislativa influye claramente en los niveles de gobernabilidad democrática. Más que por su efecto directo en el régimen democrático, el sistema electoral influye en la gobernabilidad por su impacto en la estructura y el funcionamiento del sistema de partidos políticos. Ese impacto, incluso, dista de ser totalmente predecible, porque el sistema electoral interactúa con una multitud de factores, entre ellos la profundidad y diversidad de las divisiones sociales, políticas y económicas, la naturaleza del régimen político y la cultura política, y con otros más coyunturales.⁸⁹

Asimismo, el sistema electoral ejerce un efecto directo en la forma en que la elección se traduce en una asignación determinada de poder y autoridad. Los sistemas de elección legislativa en la región se pueden clasificar en cuatro grandes categorías:⁹⁰

- 1) Los sistemas de representación proporcional son los que adjudican los escaños según el porcentaje de votos obtenido por cada partido, reflejando de esta forma en el Poder Legislativo la heterogeneidad política de la sociedad. Su principal objetivo es representar a los grupos políticos de acuerdo con su fuerza político-electoral.
- 2) Los sistemas de mayoría simple asignan los escaños al candidato o partido que haya obtenido mayor cantidad de votos de manera absoluta, con lo cual se favorece a los partidos más grandes y se reducen las posibilidades de representación para los más pequeños. Este sistema está diseñado para propiciar la formación de mayorías y con ello el principio de gobernabilidad en primera instancia. Una

⁸⁹ International IDEA, *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*, Estocolmo, International IDEA, 1997.

⁹⁰ Al respecto véase Payne, Mark *et al.*, *op. cit.*, nota 82, cap. III, pp. 41-89.

variante es el sistema de mayoría simple con representación de minorías, donde el partido con mayor cantidad de votos en la circunscripción obtiene la mayoría de escaños, pero el partido en segundo lugar también puede obtener representación.

- 3) El sistema binominal que se utiliza en Chile. En este caso los partidos o coaliciones presentan listas de candidatos en circunscripciones binominales. Los electores votan por un candidato, pero los partidos (o las coaliciones) acumulan los votos. De esta manera, cada uno de los dos partidos con mayor número de votos gana un escaño, a menos que el partido que queda en primer lugar obtenga el doble de sufragios que el del segundo lugar, en cuyo caso obtiene los dos escaños. Ésta es una forma particular de generar un sistema mayoritario, donde se favorece a los dos partidos más grandes, y en particular a la segunda fuerza electoral.
- 4) El sistema segmentado o mixto utilizado en México. En este caso coexisten en un mismo sistema las fórmulas de representación proporcional y la de mayoría. El elector cuenta con dos votos, uno para elegir las tres quintas partes de los congresistas por mayoría simple en circunscripciones uninominales, y el otro voto para elegir las restantes dos quintas partes de los representantes por medio de representación proporcional en circunscripciones plurinominales.

6. *Sistema de elección para la cámara baja*

Durante el periodo de estudio, en la mayoría de los países de la región se realizaron reformas para modificar sus sistemas de elección legislativa o alguno de sus componentes. No obstante, cabe indicar que en muchos casos estos cambios fueron menores y, por ende, no representaron una modificación sustantiva de los sistemas legislativos de cada país. En concreto, 16 países modificaron el sistema de elección legislativa: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Los dos países que no lo modificaron fueron Brasil y Costa Rica.

En Argentina, producto de la reforma constitucional de 1994, el mandato presidencial se redujo de seis a cuatro años, y con ello se modificó la elección legislativa. A partir de este cambio se celebra una elección le-

gislativa, en lugar de dos, como sucedía antes, a mitad del periodo presidencial. En Bolivia, la reforma más importante se dio también en 1994, cuando se reemplazó el sistema de representación proporcional por lista por el de representación proporcional personalizada. Asimismo, se separó la elección de los diputados por mayoría simple en circunscripciones uninominales de las elecciones para presidente y senadores. En el caso chileno, la reforma constitucional de 1980 cambió el sistema de representación proporcional por el sistema binominal.

En Colombia se sancionaron dos reformas significativas. La primera, en 1991, cuando se redujo el tamaño del Congreso y se crearon circunscripciones especiales para grupos indígenas. La segunda, en 2003, cuando se cambió el sistema de cociente racional (Hare) por el de la llamada cifra repartidora (D'Hondt) y se instaló el voto preferente opcional.

En Ecuador también se realizaron dos reformas de consideración. La de 1998 aumentó el número de diputados de 82 a 121 y sustituyó el sistema de representación proporcional por uno de mayoría simple e instaló la simultaneidad de todos los diputados. Sin embargo, la reforma de 2002 volvió al sistema de representación proporcional, ahora con listas abiertas y con la fórmula D'Hondt para la asignación de escaños. Asimismo, se redujo el tamaño del Congreso de 121 a 100 representantes.

En El Salvador se aprobó una reforma en 1988 que aumentó el número de diputados de 60 a 84, y se creó una circunscripción nacional conocida localmente como "plancha nacional" para elegir 20 de los 84 diputados.

En Guatemala y Honduras se produjeron modificaciones al sistema electoral con respecto al tamaño del Congreso. En Guatemala se pasó en 1990 de 100 a 116 diputados. Sin embargo, en 1994 se redujo ese número a 80 parlamentarios. En 1998 se elevó de nuevo a 113 y, finalmente, en 2002 se volvió a elevar el número de diputados hasta 158. En Honduras, en 1985 se elevó el número de diputados de 85 a 134 y luego en 1988, mediante decreto, se redujo su número a 128; asimismo, en 2004 se modificó mediante reforma la estructura de las listas de candidatos, al pasar de listas cerradas y bloqueadas a un sistema con listas abiertas.

En México se dieron varias reformas. La de 1986 aumentó el número de diputados de representación proporcional de 100 a 200, de manera que la cámara baja pasó de tener 400 representantes a 500. En 1989 se modificó el sistema de votación, permitiendo dos votos a cada elector, uno pa-

ra la parte elegida por mayoría simple y el otro para la parte de representación proporcional. En 1990, 1993 y 1996 se hicieron modificaciones sobre el umbral de representación y los porcentajes necesarios para obtener mayorías en las cámaras. También en 1996 se crearon cinco circunscripciones plurinominales para sustituir la circunscripción nacional.

En Panamá, la reforma de 1993 cambió el método de asignación de escaños. En esta oportunidad se eliminó la restricción introducida en 1988 que impedía a los partidos que no habían obtenido diputados obtenerlos mediante residuos. De igual forma, se introdujeron papeletas separadas para cada cargo de elección popular.

En Perú, las reformas de 1993 al sistema legislativo incluyeron el reemplazo del sistema bicameral por uno unicameral, se conformó una sola circunscripción nacional y se redujo el número de representantes de la cámara baja de 180 a 120. Sin embargo, a partir de 2000, con la Ley Orgánica de Elecciones, la elección de congresistas se realiza mediante el sistema del Distrito Electoral Múltiple (25 circunscripciones, una por cada departamento y la Provincia Constitucional del Callao), aplicando el método de la cifra repartidora, con doble voto preferencial opcional, excepto en los distritos electorales donde se elige menos de dos congresistas, en cuyo caso hay un solo voto preferencial opcional.

En República Dominicana, las principales reformas se dieron a partir de 1997, cuando se establecieron nuevos distritos electorales, se aumentó la cantidad de diputados de 120 a 149, y se instauró la elección a través de boletas cerradas y desbloqueadas mediante el denominado voto preferencial, que se utilizó por primera vez en las elecciones de 2002.

En Uruguay, con la reforma de 1996, se modificó el doble voto simultáneo, que desapareció para la elección presidencial y quedó también recortado en la Cámara de Representantes, al prohibirse la acumulación por sublemas para la elección de diputados, con ánimo de desalentar las “cooperativas” políticas.

En Venezuela, por último, con la reforma de la Ley Orgánica del Sufragio de 1993 se combinó el principio de la representación proporcional con la personalización del sufragio. Asimismo, con la reforma constitucional de 1999 se eliminó al Senado, sustituyéndolo por un sistema parlamentario unicameral, y mediante reforma que dictó la Asamblea Nacional Constituyente en enero de 2000 se dispuso que 60% de todos los representantes populares debían ser elegidos en circunscripciones uninominales.

minales, según el principio de la personalización, y 40% se debía elegir por lista, según el principio de representación proporcional.

En suma, la tendencia de las reformas en los sistemas de elección legislativa para la cámara baja muestra un fortalecimiento del principio de representación proporcional, que por su naturaleza genera también una reducción en los niveles de efectividad del sistema. Esto por cuanto la participación de una cantidad cada vez mayor de partidos en la escena política promueve escenarios donde resulta más difícil crear gobiernos de mayorías que faciliten la toma de decisiones y el consenso.

7. Sistema de elección para la cámara alta

En cuanto a las reformas en la cámara alta, cabe señalar que durante el periodo de estudio siete países modificaron su estructura legislativa: Argentina, Colombia, México, Paraguay, República Dominicana, Perú y Venezuela. En el resto de los países con sistema bicameral (Bolivia,⁹¹ Brasil, Chile y Uruguay) no se registraron mayores cambios en el sistema de elección.

En Argentina, la reforma constitucional de 1994 modificó la composición del Senado elevando la cantidad de senadores para cada provincia y por la Ciudad de Buenos Aires de dos a tres, y se pasó a su elección directa, antes elegidos por asambleas provinciales.

En Colombia, la reforma de 1991 creó una circunscripción nacional única para la elección de 100 miembros del Senado, además de circunscripciones especiales para la elección de dos senadores indígenas.

En México, el número de senadores varió en dos ocasiones. En 1993 una reforma aumentó el número de senadores por estado de dos a cuatro, pero esto se revirtió con la reforma de 1996, donde ese número se redujo a tres senadores por estado. Asimismo, se creó una circunscripción nacional de 32 miembros y se segmentó el sistema de elección legislativa para la cámara alta, de manera que tres cuartas partes fueran elegidos por mayoría simple con representación de minorías, y una cuarta parte mediante representación proporcional.

⁹¹ Cabe destacar que en el momento de culminación de este estudio estaba en marcha un proceso de Asamblea Constituyente en Bolivia, en el que se pasaría de un sistema bicameral a uno unicameral.

En Paraguay, la reforma de 1990 introdujo papeletas separadas para la elección de senadores y diputados y en República Dominicana se separó la elección de senadores de la votación por lista para la cámara baja en la reforma constitucional de 1994.

Finalmente, en Perú (1993) y Venezuela (1999) se modificó la estructura legislativa pasando de un sistema bicameral a uno unicameral, acercándose de esta forma a un sistema mucho más efectivo en términos de gobernabilidad. En conclusión, salvo los citados casos de Perú y Venezuela, durante el periodo en estudio no se han dado cambios significativos en los sistemas de elección en la cámara alta.

Las reformas realizadas en los sistemas legislativos, tanto para la cámara baja como para la cámara alta, nos sitúan en una región con las siguientes características.

8. *Sistema de elección para la Cámara Baja*

El sistema que predomina en la región para escoger a los representantes legislativos es el de representación proporcional, que se aplica en 14 de los 18 países: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador,⁹² El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Por otra parte, en dos países, Bolivia y Venezuela, se utiliza el sistema de representación proporcional personalizada, en el que se intenta aumentar la intensidad de la participación electoral sin disminuir la representatividad. Por último, en Chile, como hemos mencionado, se aplica un sistema binominal y en México un sistema mixto o segmentado, aplicando una combinación de la fórmula de representación proporcional con la de mayoría simple.

En cuanto al uso de la fórmula electoral, cabe destacar que en nueve países de la región se utiliza la fórmula D'Hondt, la menos proporcional y que favorece de manera sistemática a los partidos más grandes; se la practica en Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Por otra parte, en Brasil, El Salvador y Honduras se utiliza la fórmula de Hare y promedio más al-

⁹² Ecuador ha sido clasificado con base en la fórmula electoral. En este país se utiliza un sistema electoral de fórmula proporcional en circunscripciones pequeñas. Sin embargo, si se quisiera utilizar como criterio de clasificación el principio de representación predominante, el sistema tiende hacia un efecto de tipo mayoritario.

to, que resulta más imparcial respecto de los partidos grandes y los pequeños y suele producir resultados de elevada proporcionalidad. Variaciones del método Hare se instrumentan en Costa Rica y Nicaragua.

Cabe señalar que otros países utilizan una combinación de fórmulas electorales. En Bolivia se aplica la fórmula D'Hondt para la parte de representantes que se elige en circunscripciones plurinominales, y mayoría simple para los que se eligen en circunscripciones uninominales. En México se aplica Hare corregido con resto más alto para la parte de representación proporcional, y en las circunscripciones uninominales el sistema de mayoría simple. Lo mismo sucede en Panamá, donde se combina mayoría simple en las circunscripciones uninominales y método Hare en las plurinominales.

Finalmente, en Chile —al existir un sistema binominal— se asignan los escaños a los dos partidos con mayor número de votos, salvo cuando el primero obtiene el doble de votos que el segundo.

Con respecto a la estructura de la papeleta, se observa en la región que siete países utilizan listas cerradas y bloqueadas para la elección de los diputados: Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Uruguay. También en Bolivia, México y Venezuela, pero para la parte de representantes que se elige mediante representación proporcional; en Colombia,⁹³ Panamá, Perú y República Dominicana se aplica el voto preferencial. En Brasil, Ecuador y Honduras se emplea el sistema de listas abiertas con voto personalizado y, por último, en Chile aplica el voto personalizado con el sistema binominal.

Nos enfrentamos a una región que en su mayoría ha adoptado sistemas de elección legislativa que favorecen la representatividad en detrimento de la efectividad y la participación, fundamentalmente por la clara tendencia de los países latinoamericanos de adoptar el sistema de representación proporcional, unido al uso de distritos plurinominales y a la utilización de listas de partidos cerradas y bloqueadas. A pesar de que en la mayoría de los países existen circunscripciones medianas, por lo general ofrecen oportunidades para que los partidos más pequeños obtengan una representación. A menudo, esto puede dar por resultado gobiernos carentes de mayoría en el Congreso y un grado bastante alto de fragmentación del sistema de partidos.

⁹³ En Colombia, la regulación permite a los partidos elegir la utilización de lista cerrada y bloqueada o el voto preferente.

CUADRO 18. SISTEMAS UTILIZADOS PARA ELEGIR
LA CÁMARA BAJA

<i>País</i>	<i>Sistema</i>	<i>Fórmula electoral</i>	<i>Papeleta de votación</i>
Argentina	Representación proporcional en circunscripciones medianas	D'Hondt	Listas cerradas, bloqueadas
Bolivia	Representación proporcional personalizada	Plurinominal: D'Hondt Uninominal: mayoría simple	Candidatos en distritos uninominales y listas cerradas, bloqueadas
Brasil	Representación proporcional en circunscripciones grandes	Hare y promedio más alto ¹	Listas abiertas
Chile	Binominal	Binominal	Un voto por candidato
Colombia ²	Representación proporcional en circunscripciones medianas	D'Hondt	Listas cerradas, bloqueadas o desbloqueadas (voto preferente)
Costa Rica ³	Representación proporcional en circunscripciones medianas	Cociente de Hare, subcociente de 50% y resto más alto	Listas cerradas, bloqueadas
Ecuador	Representación proporcional en circunscripciones pequeñas	D'Hondt	Listas abiertas con <i>panachage</i>
El Salvador	Representación proporcional en circunscripciones medianas	Hare y resto más alto	Listas cerradas, bloqueadas

CUADRO 18. SISTEMAS UTILIZADOS PARA ELEGIR
LA CÁMARA BAJA (continuación)

<i>País</i>	<i>Sistema</i>	<i>Fórmula electoral</i>	<i>Papeleta de votación</i>
Guatemala	Representación proporcional en circunscripciones medianas	D'Hondt	Listas cerradas, bloqueadas
Honduras	Representación proporcional en circunscripciones medianas	Hare y resto más alto	Listas abiertas con <i>panachage</i>
México ⁴	Segmentado	Circunscripciones uninominales: mayoría simple Representación proporcional: Hare corregido con resto más alto	Candidato en distrito uninominal y listas cerradas y bloqueadas
Nicaragua ⁵	Representación proporcional en circunscripciones medianas	Hare y resto por cocientes	Listas cerradas, bloqueadas
Panamá	Representación proporcional en circunscripciones pequeñas	Circunscripciones uninominales: mayoría simple Circunscripciones plurinominales: Hare para la asignación de cociente y medio cociente y mayoría simple en el caso de residuo	Listas cerradas, desbloqueadas

CUADRO 18. SISTEMAS UTILIZADOS PARA ELEGIR
LA CÁMARA BAJA (continuación)

<i>País</i>	<i>Sistema</i>	<i>Fórmula electoral</i>	<i>Papeleta de votación</i>
Paraguay	Representación proporcional en circunscripciones medianas	D'Hondt	Listas cerradas, bloqueadas
Perú	Representación proporcional en circunscripción grande	D'Hondt	Listas cerradas, desbloqueadas (dos votos preferenciales)
República Dominicana	Representación proporcional en circunscripciones pequeñas	D'Hondt	Listas cerradas, desbloqueadas
Uruguay ⁶	Representación proporcional en circunscripciones grandes	D'Hondt	Listas cerradas, bloqueadas
Venezuela ⁷	Representación proporcional personalizada	D'Hondt	Candidato en circunscripción uninominal o plurinominal y listas cerradas y bloqueadas

¹ La fórmula de “Hare y promedio más alto” significa que los votos válidos de cada lista se dividen entre el número de escaños ya obtenidos por ella más uno. Este sistema tiende a beneficiar a los partidos pequeños más que el método del resto más alto.

² En Colombia, los partidos tienen el derecho de determinar si el votante puede seleccionar candidatos dentro de la lista o si debe elegir la lista completa.

³ En Costa Rica, el uso de la fórmula de Hare y resto más alto más subcociente significa que sólo los partidos que obtienen al menos la mitad del cociente electoral pueden optar por escaños mediante el sistema de resto más alto.

⁴ En el sistema mexicano de cuotas corregidas, los votos de los partidos que no alcancen el umbral nacional de 2% se restan al estimar el cociente electoral. Luego se obtiene un segundo cociente en el cual se dividen los votos efectivos restantes (el total de votos menos los utilizados para la asignación de escaños a partir del primer cociente) entre el resto de los escaños. Siguiendo ambos procedimientos, los escaños restantes se asignan a los partidos con los restos más altos, pero sólo son elegibles los que ya hayan obtenido bancas.

⁵ En Nicaragua, la fórmula de Hare y cocientes de restos implica que los restos de cada partido se suman en todas las circunscripciones y se dividen entre el número de escaños restantes, con el fin de determinar el cociente que permite adjudicarlos. En la circunscripción nacional las bancas restantes se asignan mediante una cuota calculada como la media de cuatro cuotas regionales.

⁶ En el sistema electoral uruguayo el país se divide en 19 circunscripciones de tamaños variados. Sin embargo, aunque los electores votan por listas de partido en las distintas circunscripciones, la fórmula para asignar escaños se aplica a los porcentajes de votos acumulados a nivel nacional, y la distribución de escaños dentro de las circunscripciones debe ajustarse a la distribución a nivel nacional que resulte de este cómputo. Así, el sistema uruguayo funciona en efecto de manera similar a uno de representación proporcional en una única circunscripción nacional.

⁷ En Venezuela, debido a que los totales de votos de los distintos estados se usan para asignar proporcionalmente el total de escaños disputados en cada estado, la magnitud promedio de las circunscripciones se estima dividiendo el tamaño de la cámara entre el número de circunscripciones estatales. Pero el sistema es en realidad más proporcional de lo que esta magnitud de las circunscripciones indicaría, pues quedan disponibles hasta cinco escaños adicionales para los partidos subrepresentados en términos de la relación entre el total de los votos nacionales y el cociente electoral nacional.

FUENTE: BID-IDEA Internacional, *La política importa...*, 2006.

9. Sistema de elección para la cámara alta

Con respecto a los representantes de la cámara alta, cabe señalar que en tres países de la región se utilizan sistemas de representación proporcional en circunscripciones grandes, como ocurre en Colombia, Paraguay y Uruguay. En dos países, Argentina y Bolivia, se utiliza el sistema de mayoría simple con representación de minorías, mientras que en Brasil y República Dominicana se aplica el de mayoría simple. México, por su parte, presenta un sistema mixto y Chile mantiene el binominal.

Como fórmula electoral, en Colombia, Paraguay y Uruguay se utiliza el sistema D'Hondt, en Brasil y República Dominicana la fórmula de mayoría simple, mientras que Argentina y Bolivia usan fórmulas de mayoría simple con representación de minorías. México combina la fórmula de mayoría simple con representación de minorías con Hare corregido y resto más alto. Chile aplica la fórmula binominal.

Finalmente cabe señalar, en relación con la estructura de la papeleta, el predominio del uso de las listas cerradas y bloqueadas (Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay). En México también se utilizan las listas cerradas y bloqueadas para el componente de representación proporcional, mientras que para el componente de mayoría simple se usa un sistema de voto personalizado. En República Dominicana y Brasil se vota a los candidatos de manera individual, y en Colombia el voto preferencial es optativo para los partidos.

CUADRO 19. SISTEMAS PARA LA ELECCIÓN DE LA CÁMARA ALTA

<i>País</i>	<i>Sistema</i>	<i>Fórmula electoral</i>	<i>Papeleta de votación</i>
Argentina	Mayoría simple con representación de minorías	Mayoría simple / minoría	Listas cerradas, bloqueadas
Bolivia	Mayoría simple con representación de minorías	Mayoría simple / minoría	Listas cerradas, bloqueadas
Brasil ¹	Mayoría simple en distritos uninominales y binominales	Mayoría simple	Listas abiertas

CUADRO 19. SISTEMAS PARA LA ELECCIÓN
DE LA CÁMARA ALTA (continuación)

<i>País</i>	<i>Sistema</i>	<i>Fórmula electoral</i>	<i>Papeleta de votación</i>
Chile	Binominal	Binominal Los dos con mayor número de votos, salvo cuando el primero obtiene el doble de votos que el segundo	Un voto por un candidato
Colombia ²	Representación proporcional en circunscripciones grandes (nacionales)	D'Hondt	Listas cerradas, bloqueadas o desbloqueadas (voto preferente)
México	Segmentado. Mayoría simple con representación de minorías y representación proporcional en circunscripciones grandes (nacionales)	Mayoría simple, minorías / Hare corregido con resto más alto	Listas cerradas, bloqueadas / voto personalizado
Paraguay	Representación proporcional en circunscripciones grandes (nacionales)	D'Hondt	Listas cerradas bloqueadas
República Dominicana	Mayoría simple	Mayoría simple	Un voto por candidato
Uruguay ³	Representación proporcional en circunscripciones grandes (nacionales)	D'Hondt	Listas cerradas bloqueadas

¹ Cuando se renuevan dos terceras partes del Senado y se elige a dos senadores por estado, los electores pueden votar a dos candidatos específicos, inclusive de diferentes partidos.

² En Colombia, los partidos tienen el derecho de determinar si el votante puede seleccionar candidatos dentro de la lista o si debe elegir la lista completa.

³ Los votantes uruguayos escogen entre los aspirantes de listas de facciones partidistas cerradas y bloqueadas, con la diferencia de que la fórmula de representación proporcional se aplica al total de votos del partido a fin de determinar los escaños asignados a los distintos partidos; luego los votos de las sublistas determinan la asignación de escaños dentro de cada agrupación.

FUENTE: BID-IDEA Internacional, *La política importa...*, 2006.

10. Reformas al organismo electoral

Una de las características esenciales de los regímenes electorales de América Latina es la existencia, en todos y cada uno de sus países, de organismos electorales especializados —previstos generalmente a nivel constitucional—, con funciones jurisdiccionales y/o administrativas en la materia: los llamados tribunales electorales.⁹⁴ En ciertos casos algunos de estos países cuentan con dos organismos electorales, uno con atribuciones administrativas y otro con jurisdiccionales. Dichos organismos tienen frecuentemente una naturaleza autónoma respecto de los tradicionales poderes públicos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), si bien en ocasiones constituyen una rama especializada dentro del correspondiente Poder Judicial, en el entendido de que todos son independientes del Ejecutivo y la gran mayoría, en la actualidad, con un carácter permanente.⁹⁵

Aun cuando la existencia de órganos electorales en la región, encargados de la organización de los comicios, data del siglo XIX, en tanto que el primer antecedente de jueces electorales especializados se encuentra en la Constitución de Colombia de 1886,⁹⁶ no fue sino a partir de la década de los años veinte del siglo pasado cuando surgieron organismos electorales especializados y permanentes de carácter autónomo, independientes del Ejecutivo.

⁹⁴ Estos organismos también se denominan, por ejemplo, Corte Electoral (Uruguay), Jurado Nacional de Elecciones (Perú), Cámara Nacional Electoral (Argentina), Junta Central Electoral (República Dominicana), Consejo Supremo Electoral (Nicaragua) o Instituto Federal Electoral (por lo que se refiere al encargado de organizar las elecciones en México).

⁹⁵ Cfr. Orozco Henríquez, J. de Jesús, “El contencioso electoral. La calificación electoral”, en Nohlen, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, IIDH-Universidad de Heidelberg-IDEA Internacional-TEPJF-IFE-Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 1152.

⁹⁶ Aunque la decisión final sobre la validez de las elecciones de sus respectivos miembros correspondía en ese entonces a cada cámara del Congreso.

En efecto, en la República Oriental del Uruguay se creó en 1924, a nivel legislativo, la Corte Electoral, encomendándosele el conocimiento de todos los actos electorales previos a la elección, si bien la Constitución reservaba a las cámaras el juzgamiento de la elección de sus miembros y al Senado el de la elección de presidente de la República. La Constitución de 1934 asignó a la Corte Electoral la calidad de juez de las elecciones de todos los cargos electivos, excepción hecha de la de presidente y vicepresidente de la República, que seguía siendo competencia de la Asamblea General. Finalmente, a partir de la Constitución de 1952 se confiere a la Corte Electoral la calidad de juez de las elecciones de todos los cargos electivos, sin excepción alguna, así como de los actos de plebiscito y referendo,⁹⁷ cuya competencia se amplió por reforma de 1996 para organizar las elecciones internas de los partidos políticos para la selección de ciertos órganos y candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República.

Cabe destacar, además, el establecimiento del Tribunal Calificador de Elecciones en la Constitución de Chile de 1925, al cual se le asignó la competencia de conocer y resolver en forma definitiva la calificación de las elecciones para presidente de la República, de los miembros de la Cámara de Diputados y del Senado, así como de las reclamaciones de nulidad que se interpusieren respecto de ellas. En la Constitución de 1980 se confieren al referido tribunal básicamente las mismas atribuciones, junto con las relativas a las impugnaciones con motivo de la organización y calificación de los plebiscitos, ya que también se prevé a nivel legislativo la existencia del Servicio Electoral, encargado de la organización de los comicios, cuya naturaleza es igualmente autónoma.⁹⁸

En la siguiente década se fueron creando organismos similares. Así, en 1931 se creó el Jurado Nacional de Elecciones en Perú, encomendándole atribuciones tanto administrativas como jurisdiccionales respecto de los comicios. Por su parte, la Constitución de 1993 en vigor conserva al Jurado Nacional de Elecciones como organismo autónomo, confiriéndole

⁹⁷ Véase Gros Espiell, Héctor, *La Corte Electoral del Uruguay*, San José, IIDH-CAPEL, 1990, pp. 61-90; Urruty, Carlos A., “La justicia electoral en la República Oriental del Uruguay”, *Justicia Electoral*, México, núm. 1, 1992, pp. 31-42.

⁹⁸ Véase García Rodríguez, Juan Ignacio, “Proceso y justicia electoral”, *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, 1993, pp. 729-731.

la competencia para resolver en última instancia acerca de la validez de todas las elecciones; sin embargo, le extrae algunas funciones y se las encomienda a otros dos organismos de naturaleza autónoma. Así, se instauró la Oficina Nacional de Procesos Electorales, encargada de organizar los comicios, y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, entre cuyas atribuciones se encuentra la de actualizar el padrón electoral, así como la de proporcionar al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales toda la información necesaria para el desempeño de sus funciones.

Es pertinente citar también la Constitución de Brasil de 1934, que organizó la justicia electoral dentro del Poder Judicial, previendo como órgano supremo al Tribunal Superior Electoral (cuyo antecedente fue el Código Electoral de 1932, bajo la inspiración de Getulio Vargas), suprimido por la Constitución de 1937, restablecido por la Constitución de 1946 y ratificado por la de 1988.⁹⁹ Es importante señalar que al referido Tribunal se le han conferido habitualmente no sólo atribuciones jurisdiccionales sino también administrativas.

Asimismo, la Constitución de Nicaragua de 1939 creó un Consejo Nacional de Elecciones, al cual se le asignó la competencia de calificar las elecciones legislativas y decidir en última instancia sobre todos los reclamos y recursos que se interpusieran, mismo que se encuentra previsto también en la Constitución de 1987 como Consejo Supremo Electoral, confiriéndosele igualmente competencia respecto de elecciones presidenciales y considerándosele expresamente, junto con los demás organismos electorales subordinados, como integrante del llamado Poder Electoral.¹⁰⁰

De especial importancia resulta la creación del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, conforme a la Constitución de 1949, concebido implícitamente por ésta como un cuarto poder dotado de plena autonomía, habiéndose constituido como un paradigma para la región en cuanto a sus significativas y exclusivas atribuciones en materia electoral.¹⁰¹

⁹⁹ Véase Silva, José Afonso da, *Curso di direito constitucional positivo*, 9a. ed., São Paulo, 1993, pp. 69 y 70; Jardim, Torquato, "Processo e justiça electoral (Introdução ao sistema electoral brasileiro)", en *op. cit.*, nota 98, pp. 761-787.

¹⁰⁰ Véase Fiallos Oyanguren, Mariano, "Derecho electoral y procesos electorales democráticos. La experiencia de Nicaragua (1984-1990)", en *op. cit.*, nota 98, pp. 35-48.

¹⁰¹ Véase Villegas Antillón, Rafael, "El Tribunal Supremo en la Constitución de Costa Rica", *Justicia Electoral*, México, núm. 1, 1992, pp. 43-51. En 1946 se creó un Tribu-

A partir de tales antecedentes, combinados con experiencias particulares de los respectivos países, proliferó en América Latina la creación (con frecuencia a nivel constitucional y, de manera destacada, con motivo de los procesos democratizadores de la década de los ochenta) de instituciones electorales encargadas de la organización de los propios comicios e incluso de la resolución final de las controversias derivadas de las elecciones. Por tanto, las funciones de tales organismos son administrativas y/o jurisdiccionales, en tanto que su naturaleza jurídica, según se indicó, es generalmente autónoma de los tres poderes tradicionales o, en algunos casos, se las ubica dentro del Poder Judicial, pudiéndose considerarlos como una de las aportaciones más importantes de América Latina a la ciencia política y al derecho electoral.

En efecto, si se atiende a los diversos tipos o modelos de organización de las elecciones identificados en el manual de IDEA Internacional, es posible distinguir entre el modelo independiente (en el que la organización de los comicios está a cargo de un tribunal o comisión electoral, que se caracteriza por su independencia del Ejecutivo), el modelo gubernamental (donde tal organización se encomienda al Ministerio del Interior o a los gobiernos locales) y el modelo mixto (por lo general con dos componentes, al combinar un consejo o comisión electoral independiente con la participación del Ministerio del Interior o el Ministerio de Justicia).¹⁰²

Evidentemente, a los organismos electorales latinoamericanos encargados de la organización de los comicios cabe situarlos dentro del modelo independiente (con la excepción de Argentina, que sigue el modelo mixto, en tanto que combina la participación de la Cámara Nacional Electoral, perteneciente al Poder Judicial, con la del Ministerio del Interior).

nal Electoral independiente (el anterior dependía de la Secretaría de Gobernación), pero cuyo veredicto tenía que ser ratificado por el Congreso. En 1948, el Congreso, dominado por el partido gobernante, anuló las elecciones y llamó al candidato oficialista, quien había perdido, a asumir con el título de designado a la Presidencia; sin embargo, el pueblo se levantó en armas y después de 18 meses depuso al gobierno *de facto*, se instaló en la presidencia al candidato originalmente ganador y se expidió una nueva Constitución aún en vigor.

¹⁰² Véase Wall, Allan *et al.*, *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*, Estocolmo, 2006, pp. 6-11.

La peculiaridad de los organismos electorales de la región no es sólo su carácter independiente del Ejecutivo sino que, en general, desempeñan también funciones jurisdiccionales, de ahí su denominación más habitual como tribunales y su naturaleza autónoma de los tres poderes o, incluso, su pertenencia al Poder Judicial. Más aún, a varios tribunales electorales latinoamericanos se les confieren atribuciones para resolver en última instancia, es decir, de manera final y definitiva acerca de la validez de las elecciones. Esto último no ocurre, por lo general, con organismos de otras regiones que también pertenecen al modelo independiente, como las comisiones electorales, en tanto que, si bien cuentan con autonomía técnica y funcional, es habitual que se las ubique formalmente dentro del Poder Legislativo y casi ninguna de ellas tiene competencia para decidir en última instancia acerca de la validez de las elecciones, pues contra sus decisiones procede con frecuencia alguna impugnación ante la jurisdicción ordinaria y/o constitucional.¹⁰³

En términos muy generales, se puede apreciar una evolución frecuente en los países que nos ocupan en cuanto, primero, la creación legislativa de un órgano administrativo y/o jurisdiccional especializado en materia electoral y, segundo, su posterior elevación al nivel constitucional con garantías para su autonomía e imparcialidad, transformándose de órganos temporales (reunidos poco antes de los comicios y desapareciendo una vez concluida la elección) en permanentes (donde, al menos, el órgano de mayor jerarquía tiene este último carácter).

Las más de las veces se encomiendan a los organismos electorales latinoamericanos tanto funciones administrativas, relacionadas con la organización de los comicios, como jurisdiccionales, consistentes en la resolución de los conflictos surgidos durante su desarrollo. Sin embargo, en algunos países sólo desempeñan funciones administrativas, en cuyo caso la función jurisdiccional se encomienda a la justicia constitucional, la justicia administrativa o, en algunos casos y según se explicará, la justicia electoral especializada.

En el periodo que abarca este estudio, prácticamente en todos y cada uno de estos países se realizaron reformas para fortalecer a los organis-

¹⁰³ Véase Orozco Henríquez, J. de Jesús, “Los sistemas de justicia electoral en el derecho comparado”, *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*, México, TEPJF, 2001, pp. 45-58.

mos electorales en términos de su autonomía funcional y técnica, garantizar su imparcialidad y ampliar sus atribuciones.

En este sentido, por lo que se refiere a su autonomía funcional y técnica, las Constituciones de Nicaragua (1987) y Venezuela (1999) prevén expresamente la existencia de un Poder Electoral, al lado de los tres tradicionales. En el caso venezolano, cabe indicar que además de los tres clásicos poderes del Estado estarían no sólo el Poder Electoral, sino también el Poder Ciudadano. Asimismo, en todos estos países se han establecido medidas para asegurar la independencia de los organismos electorales, en especial respecto del Ejecutivo, dotándolos expresamente de autonomía y confiriéndoles personalidad jurídica y patrimonio propio, además de atribuciones para manejar su presupuesto, elaborar el proyecto respectivo y emitir algunas normas reglamentarias. Además, junto a los casos de Argentina y Brasil, previstos hace tiempo, tres de los ejemplos más recientes han ubicado al tribunal electoral respectivo dentro del Poder Judicial, como ha ocurrido con el Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay en 1995 (que también realiza funciones administrativas de organización de los comicios), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México en 1996 y la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela a partir de 1999; estos dos últimos ejercen sólo funciones jurisdiccionales, en tanto que la organización de las elecciones es competencia de otro organismo autónomo. Respecto de aquellos organismos a los que se les asignan funciones jurisdiccionales, cada vez un número mayor cuenta con competencia para resolver en última instancia acerca de la validez de los comicios, suprimiendo la intervención que en algunos países todavía se reservaba a los órganos legislativos para emitir la decisión final.

En cuanto a las garantías de imparcialidad de estos organismos y sus miembros, la tendencia ha sido no sólo a despartidizar su conformación¹⁰⁴ y a depurar el sistema de designación de los miembros del máximo órgano electoral,¹⁰⁵ sino también a conferir a los mismos garantías equivalen-

¹⁰⁴ Excluyendo o, al menos, dejando en minoría a los representantes de partidos políticos, como en Honduras a partir de 2002, con el Tribunal Supremo Electoral, o bien permitiéndoles únicamente derecho de voz pero no de voto.

¹⁰⁵ Exigiendo mayorías calificadas en el órgano legislativo, como en Bolivia, respecto de la Corte Nacional Electoral, según reforma de 1992. Incluso, involucrando a un órgano jurisdiccional de carácter técnico al efecto, como en Perú, desde 1993, con el jefe de

tes a las que disfrutaban los pertenecientes al Poder Judicial, como la estabilidad en el cargo, carácter permanente del órgano, dedicación exclusiva a la función, régimen de responsabilidades y remuneración decorosa.

En relación con el aumento de sus funciones y atribuciones, por lo que se refiere a los organismos encargados de la administración y organización de las elecciones, además de todas las funciones que éstas habitualmente involucran (como el registro de candidaturas, el escrutinio de los votos y la proclamación de electos), a varios de ellos se les ha encomendado también el registro electoral, incluida no sólo la elaboración del padrón sino, en ocasiones, la emisión del documento para votar o, incluso, la del documento único de identidad nacional, la delimitación de los distritos electorales, la supervisión de las campañas electorales y el registro y financiamiento de los partidos políticos. Asimismo, más recientemente, se les han conferido atribuciones relacionadas con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, la supervisión de los procedimientos internos de los partidos políticos para la selección de sus dirigentes y candidatos a cargos de elección popular,¹⁰⁶ así como, en su caso, la observación electoral, la realización de los instrumentos de democracia participativa o semidirecta y la reglamentación de normas legales electorales.

Como se adelantó, varios de los organismos electorales referidos también realizan funciones jurisdiccionales con el objeto de resolver las impugnaciones interpuestas en contra de diversas decisiones relacionadas con el desarrollo de los comicios. Incluso, en tres casos (Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, Consejo Supremo Electoral de Nicaragua y la Corte Electoral del Uruguay) las resoluciones del organismo electoral respectivo son definitivas e inatacables, por lo que no pueden ser objeto de revisión por órgano alguno. Por tanto, en los 15 restantes, las decisiones del organismo electoral encargado de organizar los comicios (con independencia de que también disponga de competencia para resolver algunos medios de impugnación de naturaleza propiamente ad-

la Oficina Nacional de Procesos Electorales, o en las postulaciones (como ocurre en México con los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación desde 1996). Asimismo, por medio de la renovación escalonada del órgano, como en Panamá desde la reforma de 2004 y en México a partir de 2007.

¹⁰⁶ Incluso, en el caso de Uruguay —desde 1996— corresponde a la Corte Electoral la organización de las elecciones internas partidarias.

ministrativa) son susceptibles de impugnación ante la justicia constitucional, la justicia administrativa o la justicia electoral especializada.

Así, mientras Colombia es el único país donde las impugnaciones contra las decisiones del organismo electoral administrativo (el Consejo Nacional Electoral o la Registraduría Nacional del Estado Civil) se practican ante la justicia administrativa (el Consejo de Estado, cuyas resoluciones sí son definitivas e inatacables), en 10 países las decisiones del respectivo organismo electoral administrativo y/o jurisdiccional son impugnables, por cuestiones de inconstitucionalidad, ante la justicia constitucional, que en la región se le encomienda generalmente a la Corte Suprema de Justicia respectiva y, sólo en algunos casos, a algún Tribunal Constitucional.

En cuanto a los países en que procede la impugnación ante la Corte Suprema de Justicia de decisiones electorales por presunta inconstitucionalidad se encuentran siete: Argentina,¹⁰⁷ Brasil, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay y República Dominicana. A los anteriores cabe agregar a Guatemala, donde las decisiones del Tribunal Supremo Electoral son impugnables ante la Corte Suprema de Justicia, y las de ésta, ulteriormente, ante la Corte Constitucional, así como a Bolivia y Ecuador, donde las resoluciones electorales son impugnables ante el Tribunal Constitucional.

En los cuatro países restantes (Chile, México, Perú y Venezuela), las decisiones del organismo electoral administrativo son impugnables ante la justicia electoral especializada, con un carácter autónomo —caso de Chile y Perú— o parte del respectivo Poder Judicial, como sucede en México y Venezuela. En estos países las resoluciones del correspondiente tribunal electoral son definitivas e inatacables, por lo que constituyen la última instancia para declarar la validez de determinada elección. Evidentemente, en estos cuatro países los organismos electorales especiali-

¹⁰⁷ Por lo que se refiere a las decisiones de la Cámara Nacional Electoral, pues las de las juntas electorales relacionadas con el escrutinio de los resultados electorales son juzgadas, finalmente, por cada una de las cámaras respecto de las elecciones de sus miembros y por la Asamblea General (reunión de la Cámara de Diputados y el Senado) con relación a la elección presidencial; por tanto, cabe clasificar al régimen contencioso electoral de Argentina como de carácter mixto político-jurisdiccional, atendiendo a la naturaleza de los órganos involucrados.

zados y permanentes son dos: uno de carácter administrativo y otro jurisdiccional.¹⁰⁸

Cabe destacar el sistema brasileño, en el que los tribunales electorales (tanto el superior como los regionales) no se integran con personal especializado y permanente sino con jueces de otras jurisdicciones que durante periodos de dos años desempeñan la función jurisdiccional electoral. De manera similar, aun cuando en Argentina, además de la Cámara Nacional Electoral, que sí es especializada, se prevén jueces electorales, su competencia se ejerce por los jueces federales, todos ellos pertenecientes al Poder Judicial. Este carácter temporal ha sido objeto de controversia, pues mientras algunos lo consideran una desventaja en virtud de que impide la especialización y va en detrimento de la calidad por adolecer diversos juzgadores de inexperiencia en el ámbito electoral, otros lo estiman preferible en tanto que, afirman, evita la politización de los juzgadores electorales.¹⁰⁹

Entre los organismos electorales propiamente administrativos (en especial, el órgano de mayor jerarquía en determinado país) es posible distinguir aquellos en cuya integración no existe participación alguna de los partidos políticos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Honduras, Guatemala, México (sólo con voz), Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela, de los que sí incluyen una representación minoritaria de los partidos políticos —Nicaragua y Uruguay—, así como de aquellos que contemplan una representación o participación mayoritaria de esas agrupaciones: Colombia, Ecuador y El Salvador. En algunos países se subraya que los miembros que no sean postulados por partidos políticos deben constituirse en garantía de imparcialidad, como sucede en Uruguay, donde se exige para éstos la aprobación de dos tercios del total de ambas cámaras. Cabe advertir, sin embargo, que aun cuando algunos países no prevean formalmente la representación de partidos políticos en la integración de los órganos electorales, con frecuencia, en la práctica, la misma se encuentra determinada por ciertas cuotas de los res-

¹⁰⁸ Cabe indicar que mientras que los organismos electorales de Chile provienen de 1925, los de Perú, México y Venezuela fueron creados en el periodo que abarca este estudio: 1993, 1996 y 1999, respectivamente.

¹⁰⁹ *Cfr.* Jaramillo, Juan, “Los órganos electorales supremos”, *op. cit.*, nota 95, pp. 377 y 378.

pectivos partidos políticos (por ejemplo, como ha ocurrido en República Dominicana).

Es importante advertir que, tratándose de sistemas que prevén alguna participación de los partidos políticos, debe diferenciarse entre la mera propuesta y el equivalente a la designación. Entre los primeros podemos señalar el caso de México, cuando se trata de lograr consenso entre las fuerzas políticas en relación con el nombramiento de los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral. En el segundo tipo encontramos los casos de El Salvador y Uruguay.

Cuando la participación de los partidos equivale a la designación se corre el riesgo de que el designado sea estigmatizado como supuestamente parcial durante el desempeño de sus funciones. En Colombia, los nueve integrantes del órgano electoral administrativo son nombrados por el Congreso de la República a propuesta de los partidos políticos y a través del sistema de cifra repartidora. Al respecto, aun cuando hay quien considera que la presencia de diversos representantes de los partidos políticos en el órgano electoral puede generar un control recíproco de frenos y contrapesos, se trata de una fórmula que generalmente provoca conflictos y entrampamientos (sobre todo cuando los miembros partidistas integran la mayoría del órgano), al ostentar sus integrantes la doble calidad de miembros de un órgano colegiado con responsabilidad pública, que deben resolver conforme a derecho, así como de representantes de un partido político, que en momentos de crisis difícilmente pueden evadir la presión de su respectivo partido, a riesgo de que se los considere traidores o ineptos.¹¹⁰

Debe considerarse, sin embargo, que la suma de parcialidades no necesariamente conduce a la imparcialidad, además de que resulta a menudo lamentable que ciertas decisiones técnicas tengan que supeditarse a negociaciones políticas, ya que la mayoría de las veces aquéllas resultan afectadas. En todo caso, queda claro que en los órganos electorales que se integran con representantes de partidos políticos, la función de éstos jamás puede traducirse en pretender “torcer” la ley en beneficio de los intereses de la fuerza política que los impulsó al cargo sino, cuando más, en garantizar que vigilarán que ningún miembro del órgano electoral pretenda aplicarles facciosamente la ley en su perjuicio.

¹¹⁰ Cfr. García Laguardia, Jorge Mario, “Nuevas instituciones de derecho electoral centroamericano”, *Justicia Electoral*, México, núm. 1, 1992, p. 9.

En todo caso, el recurrente debate sobre la pertinencia de que los órganos electorales se encuentren o no integrados con representantes de los partidos políticos puede escindirse en dos aspectos: cuando se trate de órganos encargados exclusivamente de la preparación y administración del proceso electoral, o cuando se trate de órganos que deben resolver jurisdiccionalmente las impugnaciones a las decisiones electorales administrativas.

Al respecto, cabría sostener que la dualidad de funciones y de órganos que caracteriza a algunos regímenes (como el mexicano), al distinguir entre los órganos administrativos que conforman al Instituto Federal Electoral y, por otro lado, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se reconoce viable en tanto que reserva a éste la resolución jurisdiccional de las cuestiones electorales que deben resolverse conforme a derecho, sin que la conformación de este último pueda quedar determinada por los partidos políticos, ya que sus integrantes son independientes y deben resolver con imparcialidad. A los órganos del Instituto Federal Electoral se confieren decisiones de carácter administrativo, donde la presencia y opinión de los partidos políticos podría ser relevante, si bien cuidando que ninguna fuerza política pueda inclinar tendenciosamente las decisiones respectivas (de ahí que se haya optado en 1996 por retirarles el derecho de voto), por lo que se vuelve determinante la función de los consejeros electorales en el órgano superior de dirección de dicho Instituto.

Finalmente, si bien deben ponderarse otras cuestiones —como el gasto electoral— esta dualidad de órganos proporciona, sin duda, un control interorgánico adicional en un régimen electoral, que propicia la prevención de conflictos o la eventual reparación de violaciones por vía administrativa o jurisdiccional, con la aspiración de que esta última se utilice sólo excepcionalmente, dando carácter definitivo a las distintas fases del proceso electoral en beneficio de la seguridad jurídica, garantizando que los actos y resoluciones de las autoridades electorales administrativas se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad, característica primordial de todo Estado constitucional democrático de derecho.

CUADRO 20. ORGANISMOS ELECTORALES. NATURALEZA JURÍDICA, AÑO DE LAS REFORMAS, INTEGRACIÓN Y DESIGNACIÓN

<i>País</i>	<i>Organismo(s) electoral(es) Naturaleza jurídica y funciones</i>	<i>Año en que se estableció(eron) y reforma(s) vigente(s)</i>	<i>Integración y designación</i>
Argentina	<i>Cámara Nacional Electoral:</i> Poder Judicial; administrativo/jurisdiccional; sus resoluciones son impugnables por inconstitucionalidad ante la Corte Suprema, en el entendido de que dicha cámara no tiene competencia sobre resultados electorales.	Se creó en 1972 y desde entonces no se realizaron modificaciones sustanciales	Tres miembros, nombrados en forma vitalicia por el presidente en acuerdo con el Senado (según lista del Consejo de la Magistratura).
Bolivia	<i>Corte Nacional Electoral:</i> autónomo; administrativo/jurisdiccional. Sus resoluciones son impugnables (algunas ante ella misma), salvo por inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.	1992 y 2000	Cinco miembros (4 nombrados por 2/3 del Congreso y 1 por el presidente, al menos 2 abogados).
Brasil	<i>Tribunal Superior Electoral</i> (además de 27 tribunales regionales, uno por estado): Poder Judicial; administrativo/jurisdiccional.	1934 / 1988	Siete miembros designados por dos años (3 por el Tribunal Federal Supremo entre sus miembros, 2 por el Tribunal Superior

CUADRO 20. ORGANISMOS ELECTORALES. NATURALEZA JURÍDICA, AÑO DE LAS REFORMAS, INTEGRACIÓN Y DESIGNACIÓN (continuación)

<i>País</i>	<i>Organismo(s) electoral(es)</i> <i>Naturaleza jurídica y funciones</i>	<i>Año en que se estableció(eron) y reforma(s) vigente(s)</i>	<i>Integración y designación</i>
	Sus decisiones son impugnables por inconstitucionalidad ante el Tribunal Federal Supremo).		de Justicia entre sus miembros y 2 por el presidente entre los abogados).
Chile	<i>Tribunal Calificador de Elecciones</i> : autónomo; jurisdiccional. Sus resoluciones son definitivas e inimpugnables. <i>Servicio Electoral</i> : autónomo; administrativo.	1925 / 1980 1986 (a nivel legal)	Cinco miembros (4 jueces o ex jueces de la Corte Suprema y un presidente o vicepresidente de alguna Cámara del Congreso, elegido por la Corte Suprema mediante sorteo). Su titular es nombrado por el presidente con acuerdo del Senado.
Colombia	<i>Consejo Nacional Electoral</i> : autónomo; administrativo; sus resoluciones son impugnables ante el Consejo de Estado.	1991	Nueve consejeros elegidos por 4 años por el Congreso de la República a propuesta de los partidos y movimientos políticos (en for-

CUADRO 20. ORGANISMOS ELECTORALES. NATURALEZA JURÍDICA, AÑO DE LAS REFORMAS, INTEGRACIÓN Y DESIGNACIÓN (continuación)

<i>País</i>	<i>Organismo(s) electoral(es)</i> <i>Naturaleza jurídica y funciones</i>	<i>Año en que se estableció(eron)</i> <i>y reforma(s) vigente(s)</i>	<i>Integración y designación</i>
	<i>Registraduría Nacional del Estado Civil:</i> autónomo; administrativo.	1991, Acto Legislativo núm. 1 de 2003	ma proporcional a la composición del Congreso). Su titular es seleccionado por concurso de méritos por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema y el Consejo de Estado.
Costa Rica	<i>Tribunal Supremo de Elecciones:</i> autónomo; administrativo/jurisdiccional. Sus resoluciones son definitivas e impugnables.	1949 (con reformas legales en 1996, 2001 y 2002)	Tres propietarios (y 6 suplentes) nombrados por 6 años por 2/3 de la Corte Suprema de Justicia.
Ecuador	<i>Tribunal Supremo Electoral:</i> autónomo; administrativo/jurisdiccional. Sus decisiones son impugnables por inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.	1998	Siete vocales propietarios, nombrados por 4 años por el Congreso Nacional de terna propuesta por los partidos políticos con mayor fuerza electoral.

CUADRO 20. ORGANISMOS ELECTORALES. NATURALEZA JURÍDICA, AÑO DE LAS REFORMAS, INTEGRACIÓN Y DESIGNACIÓN (continuación)

<i>País</i>	<i>Organismo(s) electoral(es)</i> <i>Naturaleza jurídica y funciones</i>	<i>Año en que se estableció(eron)</i> <i>y reforma(s) vigente(s)</i>	<i>Integración y designación</i>
El Salvador	<i>Tribunal Supremo Electoral:</i> ¹ autónomo; administrativo/jurisdiccional. Sus decisiones son impugnables por inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema.	1994	Cinco miembros nombrados por la Asamblea Legislativa (3 a propuesta de los 3 partidos con mayor fuerza electoral y 2 de la Corte Suprema).
Guatemala	<i>Tribunal Supremo Electoral:</i> autónomo; administrativo/jurisdiccional. Sus decisiones son impugnables por inconstitucionalidad ante la Corte Suprema, y las de ésta ante la Corte Constitucional.	1983 y 2004 (a nivel legal)	Cinco magistrados propietarios (y 5 suplentes) elegidos por 2/3 del Congreso, de una nómina de 40 candidatos de la Comisión de Postulación.
Honduras	<i>Tribunal Supremo Electoral:</i> autónomo; administrativo/jurisdiccional. Sus decisiones son impugnables por inconstitucionalidad ante la Corte Suprema. ²	2002	Tres magistrados propietarios (y un suplente) elegidos por 5 años por 2/3 del Congreso Nacional.

CUADRO 20. ORGANISMOS ELECTORALES. NATURALEZA JURÍDICA, AÑO DE LAS REFORMAS, INTEGRACIÓN Y DESIGNACIÓN (continuación)

<i>País</i>	<i>Organismo(s) electoral(es)</i> <i>Naturaleza jurídica y funciones</i>	<i>Año en que se estableció(eron)</i> <i>y reforma(s) vigente(s)</i>	<i>Integración y designación</i>
México	<p><i>Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación</i>: Poder Judicial; jurisdiccional. Sus resoluciones son definitivas e inimpugnables.</p> <p><i>Instituto Federal Electoral</i>: autónomo; administrativo.</p>	<p>1987 / 1990 / 1993 / 1996 y 2007</p> <p>1990, 1994, 1996 y 2007</p>	<p>Su Sala Superior se integra con 7 magistrados (y sus 5 salas regionales con 3 cada una, elegidos escalonadamente por 9 años por 2/3 del Senado de ternas propuestas por la Suprema Corte.</p> <p>Su Consejo General se integra con 9 miembros elegidos escalonadamente por 9 años (salvo su presidente, que dura 6) por 2/3 de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios previa consulta a la sociedad.</p>
Nicaragua	<p><i>Consejo Supremo Electoral</i>: Poder Electoral; administrativo/jurisdiccional. Sus resoluciones son definitivas e inimpugnables.</p>	<p>1939 / 1987, 2000 y 2005</p>	<p>Siete magistrados propietarios (y 3 suplentes) elegidos por 5 años por el 60% de la Asamblea Nacional, de listas separadas propuestas por el presidente y diputados.</p>

CUADRO 20. ORGANISMOS ELECTORALES. NATURALEZA JURÍDICA, AÑO DE LAS REFORMAS, INTEGRACIÓN Y DESIGNACIÓN (continuación)

<i>País</i>	<i>Organismo(s) electoral(es)</i> <i>Naturaleza jurídica y funciones</i>	<i>Año en que se estableció(eron)</i> <i>y reforma(s) vigente(s)</i>	<i>Integración y designación</i>
Panamá	<i>Tribunal Electoral</i> : autónomo; administrativo/ jurisdiccional. Sus decisiones son impugnables por inconstitucionalidad ante la Corte Suprema.	1956 / 1992 y 2004	Tres miembros designados escalonadamente por 10 años: uno nombrado por la Corte Suprema, otro por la Asamblea Nacional y uno más por el presidente.
Paraguay	<i>Tribunal Superior de Justicia Electoral</i> : Poder Judicial; administrativo/jurisdiccional. Sus decisiones son recurribles ante la Corte Suprema.	1992 / 1995	Tres miembros designados por el Senado, en acuerdo con el Ejecutivo, de ternas propuestas por el Consejo de la Magistratura.
Perú	<i>Jurado Nacional de Elecciones</i> : autónomo; administrativo/jurisdiccional. Sus decisiones son definitivas e impugnables.	1931 / 1993	Cinco miembros elegidos por 4 años renovables (uno por la Corte Suprema, uno por la Junta de Fiscales Supremos, uno por el Colegio de Abogados de Lima entre sus miembros, uno por los decanos de facultades de derecho públicas entre sus ex decanos y uno por los de las privadas entre sus ex decanos).

CUADRO 20. ORGANISMOS ELECTORALES. NATURALEZA JURÍDICA, AÑO DE LAS REFORMAS, INTEGRACIÓN Y DESIGNACIÓN (continuación)

<i>País</i>	<i>Organismo(s) electoral(es) Naturaleza jurídica y funciones</i>	<i>Año en que se estableció(eron) y reforma(s) vigente(s)</i>	<i>Integración y designación</i>
	<i>Oficina Nacional de Procesos Electorales: autónomo; administrativo.³</i>	1993	Su jefe es nombrado por 4 años renovables por el Consejo Nacional de la Magistratura.
República Dominicana	<i>Junta Central Electoral: Cámara Administrativa, Cámara Contenciosa y Pleno; autónomo; administrativo/jurisdiccional. Sus decisiones son impugnables por inconstitucionalidad ante la Corte Suprema.</i>	2005	Nueve miembros nombrados por el Senado.
Uruguay	<i>Corte Electoral: autónomo; administrativo/jurisdiccional. Sus decisiones son definitivas e inimpugnables.</i>	1924 / 1952 / 1996	Nueve miembros elegidos por la Asamblea General por tiempo indefinido (5 “neutrales” nombrados por 2/3 de la propia Asamblea General y 4 representantes de partidos políticos con mayor fuerza electoral).
Venezuela	<i>Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia: Poder Judicial; jurisdiccional.</i>	1999	Cinco miembros nombrados por 12 años por la Asamblea Nacional a propuesta del

CUADRO 20. ORGANISMOS ELECTORALES. NATURALEZA JURÍDICA, AÑO DE LAS REFORMAS E INTEGRACIÓN Y DESIGNACIÓN (continuación)

<i>País</i>	<i>Organismo(s) electoral(es) Naturaleza jurídica y funciones</i>	<i>Año en que se estableció(eron) y reforma(s) vigente(s)</i>	<i>Integración y designación</i>
	Sus decisiones son definitivas e inimpugnables. <i>Consejo Nacional Electoral: Poder Electoral; administrativo.</i>	1999	Poder Ciudadano, previa propuesta del Comité de Postulaciones Judiciales. Cinco miembros nombrados por 7 años en forma escalonada por 2/3 de la Asamblea Nacional a propuesta de diversos sectores. ⁴

¹ Dentro del periodo que abarca este trabajo, entre 1982 y 1994, la organización de las elecciones estuvo a cargo del Consejo Central de Elecciones.

² Además, la reforma constitucional de 2002 también estableció como institución autónoma al Registro Nacional de las Personas (cuyo director y dos subdirectores son nombrados por 2/3 del Congreso Nacional), que se encarga, entre otras atribuciones, de extender la tarjeta de identidad única con la cual se vota, así como de proporcionar al Tribunal Supremo Electoral toda la información necesaria para elaborar el censo nacional electoral.

³ Asimismo, la reforma constitucional de 1993 también estableció como institución autónoma al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (cuyo jefe es nombrado por 4 años renovables por el Consejo Nacional de la Magistratura), que se encarga, entre otras atribuciones, de actualizar el padrón electoral, así como de proporcionar al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales toda la información necesaria para el desempeño de sus funciones.

⁴ El actual Consejo Nacional Electoral fue nombrado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ante la omisión de la Asamblea Nacional.

FUENTE: elaboración propia.

11. *Democracia directa*

Si bien todos los regímenes políticos de América Latina asumen la forma de democracias representativas, durante los últimos 30 años un número cada vez mayor de países introdujo o adoptó procedimientos y mecanismos para permitir la participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones. Estos mecanismos, también conocidos como instituciones de la democracia directa, constituyen una vía para la participación política mediante el sufragio directo y universal.¹¹¹ Su objetivo principal es involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones públicas (actos o normas), y no el de elegir a los miembros de los poderes Legislativo o Ejecutivo.¹¹²

En la región se ha planteado un debate respecto de los beneficios y riesgos potenciales de esos mecanismos. Los críticos sugieren que podrían debilitar las instituciones democráticas representativas y subrayan el riesgo de su utilización con fines demagógicos. Entretanto, sus defensores sostienen que la supuesta contradicción entre la democracia directa y la representativa es anacrónica, argumentando que la experiencia comparativa prueba que las instituciones de la democracia directa pueden complementar los procesos representativos en lugar de suplantarlos o debilitarlos.

A nivel comparado, en América Latina existe una variedad de instituciones de democracia directa y una pluralidad conceptual y terminológica que genera confusión. En efecto, dado que la mayoría de las Constituciones latinoamericanas denominan estos mecanismos con términos diferentes (iniciativa legislativa popular, plebiscito, referendo, consulta popular, revocatoria de mandato, cabildo abierto, para citar tan sólo algunas de las expresiones más usuales), la búsqueda de una unidad de acepciones y conceptos que trasciendan el ámbito nacional resulta, aunque difícil, imprescindible.

En nuestro caso, hemos clasificado los mecanismos de democracia directa en tres grupos: 1) consulta popular (plebiscito/referendo),¹¹³ con mu-

¹¹¹ Este capítulo está enfocado en las instituciones políticas a escala nacional.

¹¹² Aragón, Manuel y López, José Luis, "Plebiscito", *Diccionario Electoral*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000, t. II, p. 981.

¹¹³ Consulta popular, plebiscito o referendo son términos que se utilizan indistintamente en los diferentes países de América Latina para referirse al más común y utilizado de los mecanismos de democracia directa. Si bien algunos distinguen entre plebiscito

cho el mecanismo más usado; 2) iniciativa legislativa popular, y 3) revocatoria de mandato. Conscientes de que toda clasificación presupone grados diversos de subjetividad y arbitrariedad, el propósito que nos anima es presentar un asunto complejo de la manera más eficaz posible.

A principios de los noventa en América Latina cobró fuerza la tendencia a expandir los mecanismos de democracia directa en busca de mayores niveles de participación ciudadana para corregir la crisis de representación. Cabe advertir que todas las Constituciones reformadas en la región durante las décadas de 1980 y 1990 incluyeron el uso de mecanismos de democracia directa. Las razones para su adopción fueron diferentes en cada país, pero en varios casos se destacaron de manera significativa dos condiciones:

- 1) La crisis de los sistemas de partidos produjo un vacío creciente en el ámbito de la representación política, llenado en algunos países por líderes neopopulistas que llegaron al poder criticando la democracia representativa y prometiendo solucionar los grandes problemas nacionales mediante el uso de la democracia participativa y de la relación directa con el pueblo (Fujimori en Perú y Chávez en Venezuela, entre otros).
- 2) Circunstancias en las que los intereses políticos tradicionales sufrieron importantes presiones para democratizar las instituciones políticas, como válvula de escape para evitar el colapso del sistema democrático (Paraguay y Colombia, por ejemplo).

Uruguay constituye la excepción, ya que en ese país los mecanismos datan de 1934.¹¹⁴ Más recientemente Costa Rica,¹¹⁵ en mayo de 2002,

(consulta directa al pueblo sobre materias políticas de gran importancia) y referendo (consulta popular que versa sobre la aprobación de textos legales o constitucionales), en este trabajo empleamos el término “consulta popular” para referirnos indistintamente a ellos. Seguimos, en ese sentido, la posición de Santamaría Pastor y Biscaretti Di Ruffia.

¹¹⁴ Sin embargo, a partir de la vigencia de la Constitución de 1919 se fueron adoptando algunos institutos de democracia directa a nivel local. En el artículo 141, por ejemplo, se consagraba el derecho de iniciativa sobre asuntos de una localidad si era apoyado por 25% de los inscritos en una circunscripción.

¹¹⁵ El artículo 4o. de la Constitución Política de Costa Rica señala que el pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la iniciativa legislativa ciudadana y el referéndum establecidos por la Constitución. Estos mecanismos están normados por la Ley 2631, del 20 de febrero de 2004.

Honduras en enero de 2004¹¹⁶ y Bolivia en febrero del mismo año, han incorporado estas figuras en sus Constituciones.

República Dominicana y México no contemplan estos mecanismos en sus textos constitucionales, aunque en el caso mexicano funcionan a nivel regional en algunos de sus estados. El Salvador, Honduras, Nicaragua y Paraguay los incluyen, aunque no los han empleado hasta el presente. Colombia, pese al amplio menú de mecanismos de democracia directa regulados en su Constitución de 1991, los ha utilizado escasamente en el ámbito nacional.

Respecto al impacto de la reformas en esta materia, se observa que la progresiva incorporación de los mecanismos de democracia directa se ha complementado con una tendencia en aumento al empleo de estas instituciones. En efecto, mientras en la década de 1980 se realizaron nueve consultas populares, durante la de 1990 el número saltó a 20, en su mayoría para legitimar o rechazar reformas constitucionales. A partir de 2000 se han realizado 13 consultas (tres en Venezuela, dos en Bolivia, dos en Ecuador, dos en Uruguay, una en Brasil, una en Colombia, una en Costa Rica y una en Panamá).¹¹⁷

A escala nacional no es posible establecer una regla general que explique por qué algunos países han empleado más que otros estos mecanismos; parecería que la respuesta pasa por el contexto partidario y por la cultura política dominante de cada país.

Como resultado de este rico proceso de reforma, un total de 16 países regulan actualmente en América Latina los mecanismos de democracia directa en cualquiera de sus modalidades. Como ya se señaló, los dos que no contemplan en sus textos legales esta herramienta son México y República Dominicana.

El cuadro 21 sistematiza de manera resumida, en tres categorías de países, la situación actual en materia de regulación y uso de los mecanismos de democracia directa en el ámbito nacional. De la información se

¹¹⁶ El Congreso acordó reformar por adición el artículo 5o. del Decreto Legislativo 131 del 11 de enero de 1982, en el cual se instituyen como mecanismos de consulta a los ciudadanos el referendo y el plebiscito para asuntos de importancia fundamental de la vida nacional. Una ley especial aprobada por dos terceras partes de la totalidad de los diputados del Congreso Nacional determina los procedimientos, requisitos y demás aspectos necesarios para el ejercicio de las consultas populares (20 de enero de 2004).

¹¹⁷ La otra consulta popular incluida en este análisis es el plebiscito de 1978 efectuado en Ecuador.

deriva que existe un primer grupo de países (12) en los que existe al menos uno de los mecanismos, y éste o éstos han sido utilizados. El segundo grupo de países (4) lo constituyen aquellos que no han utilizado ninguno de los mecanismos pese a que disponen de regulación. El tercer grupo (2) reúne a los países que no prevén ninguno de estos mecanismos a nivel nacional.

CUADRO 21. MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA
A NIVEL NACIONAL

<i>País</i>	<i>Iniciativa legislativa popular</i>	<i>Consulta popular (plebiscito/referendo)</i>	<i>Revocatoria de mandato</i>
Argentina	Sí	Sí	No
Bolivia	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Brasil	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Chile	No	Sí, sólo para reforma constitucional cuando hay desacuerdo entre Ejecutivo y Congreso	No
Colombia	Sí	Sí	No
Costa Rica	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Ecuador	Sí No se ha utilizado	Sí	Sí, para diputados provinciales
Guatemala	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Panamá	No	Sí	Sí ¹ Sí se ha utilizado
Perú	Sí No se ha utilizado	Sí	No ²

CUADRO 21. MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA
A NIVEL NACIONAL (continuación)

<i>País</i>	<i>Iniciativa legislativa popular</i>	<i>Consulta popular (plebiscito/referendo)</i>	<i>Revocatoria de mandato</i>
Uruguay	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Venezuela	Sí No se ha utilizado	Sí	Sí, para todos los cargos
El Salvador	No	Sí No se ha utilizado	No
Honduras	No	Sí No se ha utilizado	No
Nicaragua	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
Paraguay	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
México	No	No	No
República Dominicana	No	No	No

¹ De acuerdo con el artículo 151 de la Constitución Política de Panamá, los partidos políticos pueden ejercer la revocatoria de mandato para destituir a los diputados que hayan postulado, y los ciudadanos de un circuito electoral para revocar el mandato de los diputados de libre postulación.

² De acuerdo con los artículos 2o., literal a, y 20 de la Ley 26300, existe la revocatoria del cargo de autoridades regionales y municipales.

FUENTE: elaboración propia.

Un análisis más detallado del tipo de instituciones de democracia directa que se utilizan en la región nos muestra lo siguiente.

En cuanto a las consultas populares, éstas pueden ser “obligatorias” o “facultativas”, y a su vez subdividirse en: a) obligatoria automática, y b) obligatoria acotada.

En este sentido, en América Latina encontramos ejemplos de consulta obligatoria automática en países como Brasil, El Salvador, Guatemala y Panamá, donde determinadas decisiones que afectan a la soberanía nacional quedan sujetas a la decisión de los ciudadanos. En Brasil se convoca obligatoriamente a plebiscito en asuntos relativos a la modificación político-administrativa del territorio, en cuyo caso deberá consultarse a la población involucrada. En El Salvador se convoca a consulta popular ante la posibilidad de conformar una república unida de los países del istmo centroamericano. En Guatemala, ante las regulaciones del diferendo territorial entre ese país y Belice, y en Panamá en los casos vinculados al destino del Canal de Panamá.

Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela cuentan con consultas obligatorias de carácter acotado. En Chile se consultan las reformas constitucionales sólo si hay divergencia entre el Ejecutivo y el Parlamento. En Ecuador se convoca a consulta popular para aprobar o rechazar las reformas constitucionales que el Congreso apruebe como urgentes a petición del presidente, o bien cuando el Congreso no se pronuncie sobre la urgencia de las reformas propuestas por el presidente en el término de 120 días a partir del vencimiento del plazo de un año. En Uruguay y Venezuela, de acuerdo con la Constitución, toda reforma constitucional debe ser aprobada por la Cámara de Representantes y la Asamblea Nacional, respectivamente, y ratificada mediante referendo.

De los 16 países que regulan las consultas populares en la región, en 14 existe la posibilidad de realizar consultas facultativas,¹¹⁸ que se pueden dividir con base en la legislación según el origen de la iniciativa.

- Ejecutivo, Legislativo o el pueblo: Bolivia, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, y Venezuela.
- Ejecutivo o Legislativo: Argentina, Guatemala, Panamá y Paraguay.
- Ejecutivo o el pueblo: Colombia, Ecuador.
- Legislativo: Brasil.
- El pueblo: Perú y Uruguay.

¹¹⁸ Los dos países que no tienen consultas facultativas son Chile y El Salvador. Como ya se indicó, en estos dos países sólo pueden realizarse consultas populares de carácter obligatorio.

En un buen número de países el campo material de aplicación de las consultas populares se restringe mediante la exclusión de determinadas materias o con base en disposiciones positivas más o menos precisas, como en Bolivia, Ecuador, Honduras, Guatemala y Colombia. Por el contrario, en pocos países, entre ellos Argentina, Brasil y Nicaragua, no existen límites expresos al posible campo de aplicación de una consulta popular.

Sólo Colombia, Costa Rica, Uruguay y Venezuela cuentan con la institución del referendo abrogativo o sancionatorio, que otorga a los ciudadanos la posibilidad de revocar leyes surgidas del sistema representativo. En esos países, sin embargo, determinadas materias, por ejemplo la política fiscal, monetaria y crediticia, o en el caso específico de Uruguay, aquellas privativas del Estado, quedan excluidas de su campo de aplicación.

El segundo mecanismo de democracia directa es la “iniciativa popular”, entendiéndose por tal el derecho de la ciudadanía a proponer proyectos de ley y reformas legales o constitucionales, totales o parciales. Puede estar formulada o no formulada. La no formulada consiste en simples peticiones al Congreso a fin de que legisle sobre determinados asuntos; la iniciativa formulada va acompañada de un proyecto de ley. Si bien en 12 países de América Latina se regulan estos mecanismos en sus diferentes modalidades, corresponde señalar su uso limitado, con la excepción de Uruguay y Colombia.

Finalmente, la “revocatoria de mandato” consiste en la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular, resultado de un proceso de consulta del mismo tipo. Por lo general esta posibilidad queda limitada al ámbito subnacional, salvo para los casos de Ecuador, Panamá y Venezuela, que lo contemplan a nivel nacional. En Ecuador, los ciudadanos pueden revocar el mandato de los diputados de su elección si se comprueban actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo. En Panamá, los partidos políticos pueden ejercer la revocatoria para invalidar el mandato de los diputados que hayan postulado, y los ciudadanos de un circuito electoral para revocar el mandato de los diputados de libre postulación (lo que no configura una revocatoria de mandato pura).¹¹⁹ En Venezuela, la revocatoria se establece para todos los cargos de elección popular, incluido el de presidente de la República.

¹¹⁹ En Panamá también existe la revocatoria para los representantes de corregimiento, y puede ponerse en práctica por iniciativa popular y por los partidos políticos cuando éstos los han postulado.

Hasta la fecha, la revocatoria de mandato sólo se ha empleado a nivel nacional en Venezuela —agosto de 2004—, cuando se sometió a consulta ciudadana la revocatoria del mandato del presidente Hugo Chávez. Por el contrario, este mecanismo está regulado en varios países en el ámbito subnacional y se ha utilizado en algunas oportunidades en Perú, Bolivia y Colombia, entre otros.

En términos generales podemos señalar que, pese a la extensa incorporación de los mecanismos de democracia directa en los textos constitucionales, la mayoría de los sistemas políticos latinoamericanos mantienen un bajo componente de democracia directa en el plano nacional, con excepción de Uruguay y en menor medida de Ecuador, Panamá y Venezuela. Existe una riqueza mucho mayor, con una variedad de mecanismos y modalidades, en el ámbito estatal y local/municipal, cuyo estudio comparado sigue inexplorado y abierto a una necesaria investigación.

Por último, en cuanto a los resultados de la aplicación de estos mecanismos, cabe destacar que en nuestra región han tenido un resultado mixto, oscilante entre intentos de manipulación neopopulista y posiciones conservadoras o tradicionalistas. De esta forma, como lo demuestra la práctica latinoamericana, los mecanismos de democracia directa pueden significar un elemento distorsionador en ausencia de instituciones democráticas representativas eficientes, fundadas en un sistema de partidos políticos estable y correctamente arraigado en la sociedad. Hace falta, por lo tanto, llevar a cabo un proceso de reforma en materia de democracia directa dirigido a democratizar el empleo de estos institutos, es decir, volverlos más accesibles a la ciudadanía.

IV. REFORMAS AL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

1. *Democracia interna*

El tema de la democracia interna de los partidos es uno de los que en los últimos años ha cobrado mayor relevancia en América Latina. Con la premisa de que los partidos y los Estados deben buscar mecanismos que contribuyan a mejorar el funcionamiento del Estado democrático y representativo, la legislación y la práctica política en la región han ido incorporando mecanismos de democracia interna en la vida de los partidos políticos. Se parte de la idea de que “la democracia de partidos requiere a su vez la democracia en los partidos”.

¿Cuándo es democrático un partido en su dimensión interna?, ¿cómo saber si una organización cumple con unos mínimos de democracia interna? Freidenberg¹²⁰ señala que a la democracia interna, estudiada a partir de diferentes procesos intrapartidistas, pueden asociársele los siguientes aspectos:

- Los mecanismos de selección de candidatos.
- La protección de los derechos de los afiliados.
- La participación de los militantes en la formulación de la voluntad partidista.
- La elección de autoridades.
- La distribución del poder dentro de la organización.
- Las responsabilidades en los órganos partidistas y el perfil social de las elites que componen esos órganos.
- La disciplina de los miembros en el Legislativo.
- Los métodos de rendición de cuentas dentro de la organización.
- La penetración de los grupos de interés en el partido, entre otros.

En ese sentido se puede decir que un partido gozará de democracia interna cuando sus dirigentes y candidatos sean elegidos por los miembros a través de mecanismos participativos, con decisiones inclusivas y tomadas con la participación voluntaria de sus miembros; cuando los órganos de gobierno no discriminen la integración de los diferentes grupos (incluso aquellos minoritarios), y cuando se respete una serie de derechos y responsabilidades que garanticen la igualdad de los miembros en cualquier proceso de toma de decisiones.

Esta premisa, fácilmente identificable desde la perspectiva académica, no resulta tan clara desde el punto de vista jurídico, en el cual la noción de democracia interna constituye un concepto indeterminado y de difícil precisión. Sin embargo, diversos autores han procurado llegar a una definición “de mínimos” que permita avanzar en la concreción del alcance de las exigencias constitucionales y legales sobre este tema.

En ese sentido, Navarro Méndez indica que el concepto de democracia interna en los partidos no puede ser absoluto ni puede lograrse una

¹²⁰ Freidenberg, Flavia, “Democracia interna en los partidos políticos”, en Nohlen, Dieter *et al.*, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, *cit.*, nota 95, pp. 627-678.

definición universal válida para todo momento y todo lugar.¹²¹ Sin embargo, queda claro que cuando se habla de democracia interna de los partidos se hace referencia a *quién ejerce el poder dentro del partido, cómo se tuvo acceso a ese poder y la forma en que el mismo se ejerce ante sus afiliados*. En pocas palabras, se refiere fundamentalmente a cuáles constituyen las reglas del juego dentro del partido político.¹²²

En América Latina, tras los procesos de democratización reciente, la presencia de partidos oligárquicos no impidió la institucionalización de las elecciones y la puesta en práctica de patrones de política democrática. Freidenberg señala que si bien la mayoría de partidos latinoamericanos llevaron al máximo sus esfuerzos para competir en la arena electoral, no hicieron intentos significativos para mejorar la transparencia de sus procedimientos internos ni para garantizar la participación de sus militantes en la toma de decisiones. No se produjeron reclamaciones sobre ello mientras se consideró a los partidos como piezas centrales en las etapas de la transición política. Pero tras los fracasos que muchos enfrentaron cuando llegaron al gobierno y la desconfianza que los ciudadanos manifestaron hacia la clase política y sus organizaciones, el foco de atención se centró en el funcionamiento interno. Desde diversos sectores nacionales e internacionales comenzaron a darse fuertes presiones para que los partidos cambiaran, para que emergieran formas alternativas de representación y para que el Estado regulara cada vez más la vida interna de los partidos y, con ello, los obligara a ser más incluyentes y participativos.¹²³

En consecuencia, para la década de 1990 (sobre todo en su segunda mitad), numerosos partidos latinoamericanos empezaron a reformar sus prácticas internas con el propósito de generar mayores niveles de transparencia y participación. De igual forma, muchos Estados buscaron someter a los partidos a exigencias legales en esta materia, previendo una serie de mecanismos dirigidos a garantizar que su funcionamiento respondiese a la imagen que de ellos tuvieron las Constituciones al incorporarlas en su texto.

¹²¹ Navarro Méndez, José Ignacio, *Partidos políticos y “democracia interna”*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, p. 527.

¹²² *Idem*.

¹²³ Freidenberg, Flavia, “La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto”, en Sánchez, Fernando y Thompson, José (eds.), *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*, San José, IIDH-CAPEL, 2006, p. 92, colección Cuadernos CAPEL, núm. 50.

Sin embargo, este proceso ha sido lento, gradual e irregular. No obstante ello, y pese a su carácter naciente y avance pausado, ha marchado en la dirección correcta, entre otras razones porque incrementa el control externo en pos de una mayor transparencia de los procedimientos internos, y porque propicia una mayor inclusión, al implantar prácticas democráticas en su interior.¹²⁴

Efectivamente, una mirada al periodo 1978-2006 permite identificar una tendencia nítida, en un número considerable de países de la región, en favor de mayores niveles de transparencia, apertura y democratización interna, tanto en materia de selección de candidatos a cargos de elección popular, como de las autoridades partidistas, si bien estas últimas en menor grado.

Un balance de la incorporación de prácticas de democracia interna en los partidos políticos de la región arroja resultados mixtos. Entre los efectos positivos debe destacarse que la introducción de elecciones internas competitivas ha refrescado las tradicionales estructuras oligárquicas, disminuido el grado de centralización del proceso de elección de candidatos y facilitado la inclusión de otros actores en la toma de decisiones dentro del partido. Al respecto, Freidenberg señala que si bien es cierto que siguen existiendo mecanismos, procedimientos y reglas no escritas que condicionan la selección de los candidatos y la definición de las autoridades, no puede negarse que la realización de elecciones internas ha sido una medida positiva para enfrentar directamente a la selección informal y discrecional de los candidatos.¹²⁵

Los efectos negativos de esta apertura en la vida de los partidos se manifiestan sobre todo en términos de su cohesión y armonía interna. Ciertamente, la adopción de prácticas democráticas en su interior ha significado, en muchos casos, el surgimiento de enfrentamientos entre las diferentes facciones partidistas, la fragmentación del partido e incluso su división. Además, y en relación con los resultados electorales, Colomer¹²⁶ ha indicado que la inclusión de las elecciones internas no ha significado

¹²⁴ Zovatto, Daniel, *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, IDEA Internacional- UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 72.

¹²⁵ Freidenberg, Flavia, "Democracia interna en los partidos políticos", *op. cit.*, nota 120, p. 659.

¹²⁶ Colomer, Josep, "Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias", en Abal Medina, Juan y Cavarozzi, Marcelo (comps.), *El asedio a la política*, Buenos Aires, Konrad Adenauer, 2002, p. 119.

necesariamente un éxito electoral para los partidos latinoamericanos, ya que en algunos casos los candidatos seleccionados sobre la base de elecciones primarias tienden a ser relativamente poco populares o perdedores en las elecciones presidenciales correspondientes.

Sin embargo, pese a las dificultades y a la inevitable tendencia oligárquica que se da en el seno de cualquier partido, probablemente el pragmatismo se ha impuesto sobre cualquier intento de controlar las estructuras partidistas, y las cúpulas saben que la legitimidad y pervivencia de los partidos en los sistemas democráticos implica, en gran medida, la capacidad de éstos de conferirse una razonable dosis de democracia interna.

En ese sentido, como ha señalado Navarro Méndez:

El papel imprescindible que los partidos tienen hoy en día para el correcto funcionamiento del Estado democrático es el que, a nuestro juicio, permite sostener la necesidad de proyectar el principio democrático también en el interior de los partidos. De lo contrario el sistema democrático se resentiría, pues los sujetos que deben poner en marcha el engranaje del proceso democrático estarían viciados por déficits de democracia y, a partir de ahí, se transmitirían los resultados de tales déficits a todo el sistema en su conjunto.¹²⁷

Al hacer un análisis sobre los mecanismos de democracia interna introducidos en la legislación latinoamericana durante el periodo de estudio, se observa que en 13 países se regula la democracia interna de los partidos para la selección de candidatos, en su mayoría mediante regulación en la legislación electoral. Sólo en Uruguay y Venezuela se regula también en el nivel constitucional. Por otra parte, en nueve países de la región existe regulación para la selección de autoridades internas.¹²⁸

Sin perjuicio de esta normativa, en todos los países la legislación delega a los estatutos de los partidos la facultad de darse sus propias normas en materia de selección de autoridades y candidatos.

¹²⁷ Navarro Méndez, José Ignacio, *op. cit.*, nota 121, p. 38.

¹²⁸ Cabe advertir que, en lo que respecta a las autoridades partidarias, la tendencia no es muy fuerte en el plano de la legislación, ya que, como ha indicado Orozco, aunque los ordenamientos constitucionales y legales sienten determinadas bases y pautas generales o exigencias democráticas a seguir por los partidos políticos, igualmente delegan en los órganos competentes de los propios partidos su facultad de autoorganizarse y establecer en sus estatutos o cartas orgánicas las normas atinentes a su estructura y funcionamiento democrático interno.

CUADRO 22. REGULACIÓN DE LA DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

<i>País</i>	<i>Mecanismos de selección de candidatos a cargos de elección popular</i>			<i>Mecanismo de selección de autoridades</i>	<i>Intervención del órgano electoral</i>	<i>Financiamiento público</i>
	<i>Constitución</i>	<i>Ley</i>	<i>¿Elecciones internas?</i>	<i>Reguladas por Constitución o ley</i>		
Argentina	No	Sí	Sí, abiertas	No	Sí	No
Bolivia	No	Sí	Sí ¹	Sí, legislación electoral	Sí	No
Brasil	No	No	Sí, cerradas / convenciones ²	No	No	No
Chile	No	Sí	Sí, cerradas. Plebiscito para ratificación de candidatos	No	Sí	No
Colombia	No	Sí	Sí, abiertas y/o convenciones	Sí, legislación electoral	Sí ³	Sí
Costa Rica	No	Sí	Sí, cerradas ⁴ / convenciones	No	Sí	No

CUADRO 22. REGULACIÓN DE LA DEMOCRACIA INTERNA
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS (continuación)

<i>País</i>	<i>Mecanismos de selección de candidatos a cargos de elección popular</i>			<i>Mecanismo de selección de autoridades</i>	<i>Intervención del órgano electoral</i>	<i>Financiamiento público</i>
	<i>Constitución</i>	<i>Ley</i>	<i>¿Elecciones internas?</i>	<i>Reguladas por Constitución o ley</i>		
Ecuador	No	No	—	No	Sí	No
El Salvador	No	No	—	No	Sí	No
Guatemala	No	Sí	Sí, cerradas / convenciones	Sí	Sí	No
Honduras	No	Sí	Sí, abiertas	Sí, legislación electoral	Sí	Sí
México	No	No	Sí cerradas / convenciones ⁵	No	Sí ⁶	Sí ⁷
Nicaragua	No	No	—	No	Sí	No
Panamá	No	Sí	Sí, cerradas	No	Sí	Sí

CUADRO 22. REGULACIÓN DE LA DEMOCRACIA INTERNA
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS (continuación)

<i>País</i>	<i>Mecanismos de selección de candidatos a cargos de elección popular</i>			<i>Mecanismo de selección de autoridades</i>	<i>Intervención del órgano electoral</i>	<i>Financiamiento público</i>
	<i>Constitución</i>	<i>Ley</i>	<i>¿Elecciones internas?</i>			
Paraguay	No	Sí	Sí, cerradas	Sí, legislación electoral	Sí	No
Perú	No	Sí	Sí, cerradas / convenciones	Sí, legislación electoral	Sí	No
República Dominicana	No	Sí	Sí, cerradas / convenciones	Sí, legislación electoral	Sí	No
Uruguay	Sí	Sí	Sí, abiertas	Sí, legislación electoral	Sí	No
Venezuela	Sí	Sí	Sí, abiertas	Sí, Constitución Política	Sí	No

¹ La ley de partidos políticos define el principio electivo de la democracia interna. Cada partido define el mecanismo de elección.

² Aunque la ley delega a los estatutos partidarios la definición de los marcos de acción en el campo de la democracia interna, advierte que la participación en éstos se refiere a los afiliados de cada partido.

³ Opcional.

⁴ Si bien las elecciones internas se realizan con el padrón nacional, se entienden como cerradas porque se pide al votante dar su adhesión al partido en el momento de presentarse a emitir su voto.

⁵ Por jurisprudencia, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y el Instituto Federal Electoral (IFE), mediante una serie de resoluciones emitidas entre 2002 y 2004, dictaron jurisprudencia de carácter obligatorio en donde definen claramente la existencia de una asamblea u órgano equivalente como principal centro de decisión del partido, conformada con todos los afiliados o, al menos, con un gran número de delegados o representantes, y que debe funcionar periódicamente.

De igual forma, se requiere la existencia de procedimientos de elección mediante el voto directo o indirecto de los afiliados, en los que se garantice la igualdad y la libertad respecto de su derecho a elegir dirigentes y candidatos.

⁶ Si existe irregularidad en los procedimientos internos y si después de acudir a las instancias internas del propio partido político la situación prevalece, se puede promover un medio de impugnación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁷ La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que tanto la elección de dirigentes partidarios como la designación de sus candidatos quedan comprendidos dentro de las actividades que ordinariamente efectúan los partidos políticos, de tal forma que su realización resulta susceptible de ser cubierta con los recursos provenientes del financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

FUENTE: Zovatto, Daniel (ed.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, IDEA Internacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 73.

En cuanto al sistema de elección de candidatos, se constata una tendencia cada vez mayor a pasar de procedimientos tradicionalmente en manos de las cúpulas partidarias, o en el de convenciones internas, al de elecciones primarias, abiertas o cerradas.¹²⁹ El análisis comparado pone de manifiesto lo siguiente:

- 1) Siete países de la región utilizan el sistema de elección cerrada, en internas o en convenciones: Chile,¹³⁰ Costa Rica, Guatemala, Panamá, Paraguay, República Dominicana¹³¹ y Venezuela. Este sistema permite una participación directa solamente de los afiliados, militantes, adherentes o delegados (en el caso de las convenciones).
- 2) Tres países utilizan el sistema de elección abierta: Argentina, Honduras y Uruguay. Este sistema abre la posibilidad de que participen ciudadanos no militantes del partido en cuestión.
- 3) En Perú, la ley establece que cada partido puede definir en sus estatutos que la elección sea abierta o cerrada. Algo similar se da en Colombia,¹³² donde los artículos 107 constitucional y 10 del Estatuto Básico de los Partidos Políticos indican que las consultas internas constituyen una alternativa para la elección de los candidatos partidarios, pero queda la libre opción de los partidos de utilizarla o no. En Bolivia, el artículo 15 de la Ley de Partidos Políticos señala que

¹²⁹ Zovatto, Daniel, “La democracia interna de los partidos políticos en América Latina”, *Revista Debates de Actualidad*, núm. 188, junio-septiembre de 2002, p. 59.

¹³⁰ En Chile la legislación sobre partidos requiere que la dirigencia someta a su candidato presidencial a la ratificación de los militantes del partido. Para ello se celebra un plebiscito de nivel nacional en el que participan todos los afiliados.

¹³¹ Si bien en República Dominicana el Poder Ejecutivo promulgó en agosto de 2004 la Ley 826-04, estableciendo para los partidos políticos el sistema de elecciones primarias obligatorias mediante voto universal, directo y secreto, con participación de todos los electores inscritos en el padrón electoral, ésta fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia dictada el 16 de marzo de 2005. La situación actual varía por partido y procesos electorales. En las últimas primarias, celebradas en 2007, el PRD y el PRSC utilizaron un sistema abierto a toda la población electoral que no fuera militante de los otros partidos, mientras el PLD celebró primarias cerradas sólo con sus miembros.

¹³² Con respecto al mecanismo democrático de las consultas populares o internas para adoptar decisiones y seleccionar a sus candidatos, el artículo 107 constitucional solamente lo propone como una posibilidad y queda a la libre opción de los partidos el usarla o no. No siempre se han aplicado en la práctica, por lo que las decisiones se adoptan por las directivas de los partidos y se legitiman por la ratificación de convenciones o congresos.

todo partido, al constituirse, adoptará un estatuto orgánico donde se establezcan las normas y procedimientos que garanticen el pleno ejercicio de la democracia interna, mediante elecciones libres y voto directo y secreto.

- 4) En cinco países no hay regulación alguna sobre el sistema que se ha de utilizar para la elección de sus candidatos: Brasil,¹³³ Ecuador, El Salvador, México¹³⁴ y Nicaragua.

Sin embargo, a pesar de que sus legislaciones electorales o de partidos no establezcan compromisos formales en tal sentido, debe indicarse que en ciertos países algunos partidos han registrado prácticas de democracia interna. Tales han sido los casos de México (PRI, PAN, PRD, PVEM, PT, Convergencia, entre otros), Nicaragua (FSLN) y El Salvador (FMLN, PDC). Este hecho es de especial importancia, pues pone de relieve el interés de las propias organizaciones partidistas sobre la necesidad de incluir prácticas democráticas en su funcionamiento interno.

Un análisis comparado de las prácticas de democracia interna en los partidos políticos de la región muestra lo siguiente:

- a) Pese al despertar de esa conciencia de la necesidad de democratizar internamente los partidos políticos, y que en muchos partidos latinoamericanos se han instaurado nuevas prácticas democráticas, todavía es importante el papel que desempeñan en ciertos casos las cúpulas, pero sobre todo los órganos colegiados.

¹³³ Aunque la ley delega en los estatutos partidarios la definición de los marcos de acción en el campo de la democracia interna, advierte que la participación en éstos se refiere a los afiliados de cada partido.

¹³⁴ En el caso mexicano, cabe señalar que hay una norma de tipo general (artículo 27, párrafo 1, inciso *d* del Cofipe) en donde se establece que los estatutos de los partidos políticos deben contener, entre otros aspectos: “*d*) las normas para la postulación democrática de sus candidatos”. Asimismo, por jurisprudencia, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y el Instituto Federal Electoral (IFE), mediante una serie de resoluciones emitidas entre 2002 y 2004, dictaron jurisprudencia de carácter obligatorio en donde definen claramente la existencia de una asamblea u órgano equivalente como principal centro de decisión del partido, conformada con todos los afiliados o, al menos, con un gran número de delegados o representantes, que debe funcionar periódicamente. De igual forma se requiere la existencia de procedimientos de elección mediante el voto directo o indirecto de los afiliados, en los que se garantice la igualdad y la libertad respecto de su derecho a elegir dirigentes y candidatos.

- b) Debe tenerse en cuenta que existen partidos que utilizan más de un mecanismo de elección y escogen el más funcional según cada circunstancia, lo que evidencia la persistencia en muchos partidos de fuertes tendencias a la centralización en el proceso de toma de decisiones.
- c) Los avances más notables se han registrado fundamentalmente en el campo de la elección de los candidatos a cargos de elección popular, no así para la elección de las autoridades internas de los partidos políticos. Esta situación parece encontrar su asidero, por un lado, en la reticencia de las dirigencias tradicionales y, por otro, en la controversia sobre la naturaleza jurídica de los partidos políticos. Como bien señala Orozco,¹³⁵ el legislador sólo prescribe excepcionalmente cómo deben integrarse los órganos directivos de un partido u otros aspectos referidos a su funcionamiento, como el periodo de mandato, los límites de reelección, etcétera.

En síntesis, pese al progreso registrado hasta la fecha en las prácticas de democracia interna en los partidos políticos, la rica casuística de las diversas experiencias nacionales y el breve tiempo transcurrido no permiten extraer conclusiones definitivas acerca de los efectos positivos y negativos de este proceso en pro del fortalecimiento de los partidos ni en relación con la representación política y la gobernabilidad democrática.

2. Financiamiento de los partidos políticos

Otro de los aspectos objeto de un intenso proceso de reforma en los últimos años, por su importancia para el funcionamiento de los partidos políticos, es el referido a su financiamiento.

Como sabemos, el funcionamiento de una democracia requiere partidos políticos y éstos, a su vez, precisan recursos suficientes y oportunos para existir y cumplir con sus funciones. Como cualquier otra organización, los partidos necesitan generar ingresos para financiar su vida permanente, costear sus operaciones y, muy particularmente, para ingresar en la contienda electoral y competir en ella. Como bien señala Angelo Pa-

¹³⁵ Orozco Henríquez, J. de Jesús, “La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional”, *VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Sevilla, diciembre de 2003, p. 12.

nebianco, el dinero de los partidos significa un asunto relevante, no sólo por las cantidades implicadas o por sus fuentes de origen, sino porque éstos se han vuelto la columna vertebral del Estado democrático.¹³⁶ En palabras del Consejo de Presidentes y Primeros Ministros de las Américas: “La política es importante para mejorar la vida de todos nuestros ciudadanos. Los partidos políticos son un componente fundamental de nuestra política democrática y necesitan dinero para funcionar”.¹³⁷ En suma: la democracia no tiene precio pero sí un costo de funcionamiento que debe solventar.

La historia y la experiencia comparada demuestran que la relación entre dinero y política ha sido, es y seguirá siendo compleja; además, constituye una cuestión clave para la calidad y el buen funcionamiento de la democracia. Giovanni Sartori subraya que, más que ningún otro factor, es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos, económicos) lo que genera democracia. De ahí la importancia de que el sistema democrático controle al dinero y no a la inversa.

El tema del financiamiento político se ha convertido, así, en una cuestión estratégica de toda democracia pero, al mismo tiempo, dada su complejidad y los desafíos que presenta, también se ha convertido en un problema.

Debido a su creciente relevancia, esta cuestión ha venido ubicándose de forma gradual en el centro de la agenda política latinoamericana, como parte de las reformas electorales de segunda generación. Así, después de estar prácticamente ausente de la agenda política regional, recibe cada vez mayor atención, no sólo en el plano nacional, donde se registra un intenso proceso de reformas aunque con diferencias significativas entre los diversos países, sino también en el ámbito internacional.¹³⁸

¹³⁶ Panebianco, Angelo, en Griner, Steven y Zovatto, Daniel, *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, Costa Rica, OEA-International IDEA, 2004, p. 298.

¹³⁷ Centro Carter, conferencia “El financiamiento de la democracia en las Américas”, Atlanta, Carter Center, 17-19 de marzo de 2003, p. 66.

¹³⁸ El tema empieza a tratarse en conferencias especializadas (México 2001 y Atlanta 2003) y en reuniones de los jefes de Estado del hemisferio (Cumbre de Quebec y Carta Democrática Interamericana, 2001), de los jefes de Estado del Grupo de Río (Reunión en Cuzco, Perú, 2003), al igual que en encuentros de los partidos políticos en el marco de las reuniones del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA (FIAPP), Miami 2001, Vancouver 2002, Cartagena de Indias 2003 y Brasilia 2004.

Por financiamiento de los partidos políticos se entiende su política de ingresos y egresos tanto para las actividades electorales como permanentes. Existen tres sistemas de financiamiento:¹³⁹

- 1) *Financiamiento público*: se refiere al empleo de fondos públicos en beneficio de los partidos y las campañas. Puede hacerse de manera directa, transfiriendo a los partidos dinero del presupuesto nacional, o de manera indirecta, mediante la concesión de ventajas, prerrogativas, aportes en especie o subvenciones a favor de los partidos o de las campañas electorales, o como incentivo para las donaciones privadas.
- 2) *Financiamiento privado*: proviene, en dinero o en especie, del patrimonio de los particulares.
- 3) *Financiamiento mixto*: cuando concurren de manera simultánea fondos públicos y privados para los partidos y sus campañas.

Los procesos de reforma no sólo se refieren al sistema de financiamiento sino que también consideran otras variables como los mecanismos de control, el régimen de sanciones y la normativa sobre rendición de cuentas y divulgación de la información.

En materia de financiamiento se han logrado en América Latina durante las últimas décadas reformas relevantes, aunque con sustanciales variaciones entre los distintos países. El proceso de reforma sobre el sistema de financiamiento político en los 18 países de la región permite enumerar entre sus características y tendencias principales las siguientes:

- a) En lo formal, un sistema predominantemente mixto, con una tendencia a favor del financiamiento público y una proclividad a acen-tuar los límites legales a las contribuciones privadas. Todos los países, excepto Venezuela, cuentan con financiamiento mixto, si bien en grados diferentes. Cabe destacar que en diciembre de 2007 los venezolanos rechazaron en referendo un paquete de reformas constitucionales que, entre otros aspectos, permitía el financiamiento de las campañas electorales con fondos estatales, queriendo eliminar de esa forma la prohibición incluida en la Constitución de 1999.

¹³⁹ Calle, Humberto de la, “Financiamiento político público, privado, mixto”, en Griner, Steven y Zovatto, Daniel, *op. cit.*, nota 136, p. 23.

El financiamiento público tiene una larga tradición en América Latina. De forma similar a muchos regímenes políticos de Europa Occidental, se optó por éste como una manera de evitar o disminuir la incidencia de intereses particulares y poderes fácticos en el desempeño de las funciones partidarias. Su objetivo reside, por un lado, en lograr condiciones más equitativas durante la competencia electoral entre los diversos actores políticos y, por el otro, en una mayor transparencia en materia de financiación, orientada a mitigar los altos niveles de corrupción política.¹⁴⁰ Sin embargo, debido a la combinación de múltiples factores tales como una regulación inadecuada, ineficacia de los órganos de control y del régimen de sanciones y de prácticas políticas hasta ahora favorables a la trasgresión de las normas, el financiamiento público ha funcionado en muchos casos, más que como un sustituto parcial del privado, como aditamento del mismo. Por ello, y pese a su contribución positiva, su impacto a la fecha ha sido limitado, variando de país en país.

No obstante las virtudes del financiamiento privado, no hay duda de que el tráfico de influencias, la captura de la agenda del Estado y los escándalos de corrupción política, riesgos asociados al financiamiento privado, determinaron que la mayoría de los países haya introducido prohibiciones en cuanto a su origen y algunos hayan impuesto límites en relación con sus montos. En general, a través del establecimiento de estas barreras o restricciones a las contribuciones privadas se procura evitar grandes desequilibrios o asimetrías en las arcas de los partidos, disminuir la magnitud de las contribuciones “plutocráticas” y la consiguiente influencia indebida de los “*fat cats*” o de instituciones y grupos de interés sobre las instituciones y políticas públicas e impedir la vinculación de las agrupaciones partidarias y candidatos con dinero proveniente de actividades ilícitas.

- b) Existe una tendencia a favor de controlar los disparadores del gasto electoral, estableciendo topes y acortando campañas, con resultados

¹⁴⁰ Otro de los propósitos del financiamiento público, según sus defensores, es liberar a las fuerzas partidarias de la “humillante tarea de pedir dinero”, permitiéndoles concentrarse en sus labores de tipo político. Véase Gidlund, G., “Public Investments in Swedish Democracy”, *The Public Purse and Political Parties: Public Financing of Political Parties in Nordic Countries*, Helsinki, The Finnish Political Science Association, 1991, p. 25.

disímiles en los diferentes países. Esta tendencia se ve acompañada de una reorientación en el uso de los recursos públicos bajo el concepto de inversión electoral, destinados al fortalecimiento de los partidos políticos mediante el apoyo a actividades de investigación y capacitación. Tal es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México, Panamá y Perú.

- c) Mientras ciertos temas han sido tratados adecuadamente, otros, en cambio, como el acceso equitativo a los medios de comunicación, cuentan en la mayoría de los casos con una regulación precaria o inexistente. En este sentido, surgen dos tendencias relevantes en los procesos de reforma: en primera instancia, la mayoría de los países confiere a los partidos espacios gratuitos en los medios de comunicación electrónicos, sobre todo en la televisión pública. Por otro lado, se observa la intención de otorgar este tipo de financiamiento indirecto exclusivamente para fines de propaganda electoral; sólo en Brasil, Colombia, México, Panamá y Perú la legislación electoral específica que el acceso de los partidos a los medios de comunicación es de carácter permanente. No obstante la existencia de beneficios estatales, en la mayoría de los países queda aún mucho por avanzar en la regulación referida al acceso a los medios, particularmente en razón de que los efectos alcanzados sobre la equidad en la contienda y sobre el control de los gastos electorales no parecen haber sido significativos.¹⁴¹
- d) Los niveles de transparencia se mantienen bajos, si bien se observa un mayor número de reformas dirigidas a fortalecer la rendición de cuentas y a mejorar la divulgación. Se constata asimismo en este ámbito un papel creciente y positivo de los medios de comunicación y de la sociedad civil. Ciertamente, la mayor parte de los paí-

¹⁴¹ Cabe destacar las recientes reformas aprobadas en México en 2007, que cambian radicalmente la regulación que existía desde 1996. El régimen mixto que había establecido esa reforma y que permitía la compra de publicidad de manera exclusiva por los partidos políticos, de manera paralela a tiempos en que el propio IFE los contrataba y gestionaba, y los ponía a disposición de los partidos, fue sustituido por reglas muy distintas en la última reforma electoral de 2007. En particular, la prohibición terminante de que los partidos puedan contratar publicidad en medios electrónicos de comunicación. Ésta, sin duda alguna, constituye la parte medular de la reforma de 2007 y es probable que será la de más impacto en el desarrollo del sistema de financiamiento en México en los próximos años.

ses latinoamericanos ha incorporado en sus legislaciones la obligación de rendir cuentas, salvo El Salvador y Uruguay.¹⁴²

Sin embargo, aunque la obligación de rendir cuentas debe alcanzar a todos los actores importantes en el proceso de financiamiento, en casi todos los casos la tarea de la rendición de cuentas en América Latina recae fundamentalmente en los partidos políticos; en unos pocos países la legislación electoral involucra a los candidatos u otros actores en este procedimiento. Esta actitud va claramente en contra del objetivo de transparencia.

En cuanto a la divulgación, el análisis comparado revela la existencia de una tendencia regional hacia la apertura de la información a los ciudadanos a través de la publicación de los balances de los partidos, aunque se trata de una tendencia aún incipiente y se refiere principalmente a la publicación en gacetas y diarios oficiales, por lo general de escasa circulación.

- e) Sin perjuicio de reconocer ciertos avances, la gran mayoría de las reformas recientes no ha venido acompañada del fortalecimiento necesario de los órganos de control y del régimen de sanciones.

Lamentablemente, en nuestra región los procesos de reforma han dejado serios vacíos en el área de control y sanciones, que han provocado que las normas se conviertan en letra muerta en numerosos países. En términos generales, podemos afirmar que los sistemas de control se caracterizan por:¹⁴³

- La falta de leyes en algunos países y, a la inversa, en otros, un conjunto de normas excesivamente complejo y por lo tanto difícil de aplicar.
- La ineficacia de los órganos y mecanismos de control.
- La falta de autonomía y recursos de las agencias u órganos encargados de hacer cumplir las reglas.
- La baja capacidad o disposición de los partidos políticos y sus candidatos para cumplir las leyes y reglamentos.
- La ausencia de códigos de conducta y recursos insuficientes para el registro y el control contable de las finanzas partidarias.

¹⁴² Ferreira Rubio, Delia, “Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación”, en Griner, Steven y Zovatto, Daniel, *op. cit.*, nota 136, pp. 77-106.

¹⁴³ Diagnóstico realizado en la conferencia en el Centro Carter, nota 137.

- La existencia de reglas que privilegian las sanciones más que los incentivos.
- El número reducido de organizaciones de monitoreo de la sociedad civil.
- Sociedades permisivas con pocos incentivos para denunciar malas actuaciones.

Estas tendencias evidencian la necesidad e importancia de fortalecer los órganos de control, verdadero talón de Aquiles de los sistemas de financiamiento político en la mayoría de los países de la región.

Los sistemas de financiamiento vigentes en América Latina se caracterizan por privilegiar la regulación abundante; sin embargo, subsisten bajos niveles de transparencia, órganos de control débiles, un régimen de sanciones bastante ineficaz y una cultura proclive al incumplimiento. Factores como el régimen de gobierno, el sistema de partidos y la cultura política pesan en la determinación de las características fundamentales y en el funcionamiento de los sistemas nacionales de financiación.

Actualmente en todos los ordenamientos regionales se regula la financiación de los partidos, si bien en términos, modalidades y grados de intensidad variados. Así, mientras que algunos ordenamientos cuentan con normas detalladas, otros países, en cambio, disponen de regulaciones generales y escasas.

El mapeo de las principales características de dichos sistemas nos da el siguiente balance:

- En relación con el tipo de sistema de financiamiento, en la mayoría de los países se establece la existencia de un sistema mixto (con la excepción de Venezuela), en el que los partidos políticos reciben tanto fondos públicos como privados para financiar sus campañas electorales y/o para sufragar sus gastos de funcionamiento ordinario.
- En los 17 países que cuentan con financiamiento público existen subvenciones directas (en dinero o bonos) o indirectas (servicios, beneficios tributarios, acceso a los medios de comunicación, capacitación, etcétera).

- Los métodos de distribución del financiamiento público directo en la región son fundamentalmente de tres tipos: proporcional a la fuerza electoral en nueve países (Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Uruguay); un método combinado en siete, en el que una parte se distribuye equitativamente entre los partidos y la otra de acuerdo con la fuerza electoral (Argentina, Brasil, Ecuador, México, Panamá, Perú y República Dominicana), y un tercer método en el que una parte se distribuye de manera proporcional a la fuerza electoral y otra de acuerdo con la representación parlamentaria (Paraguay).
- En 13 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana) se prevé algún tipo de barrera legal para tener acceso al financiamiento público. Se refieren, específicamente, a que los elegibles para el subsidio mencionado obtengan un porcentaje mínimo de votos o que cuenten con representación parlamentaria.
- En cuanto al desembolso del financiamiento público —si bien no existe un patrón homogéneo— prevalece el sistema que lo divide en un monto anterior y otro posterior a los comicios, como en Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala,¹⁴⁴ Honduras, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay, seguido por el mecanismo de reembolso que se realiza después de las elecciones, utilizado en Costa Rica, Ecuador, Nicaragua y Paraguay, y en tercer lugar por el que se entrega antes de las elecciones, utilizado únicamente en Argentina.
- La mayor parte de los países (16) establece restricciones sobre el origen de las contribuciones privadas, predominando las prohibiciones de donaciones de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros, como en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela. En Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela están prohibidas las contribuciones de contratistas del Estado; de fuentes

¹⁴⁴ En este grupo puede clasificarse a Guatemala, porque si bien el cálculo y pago del financiamiento estatal se hace después de las elecciones en cuatro cuotas anuales, en la práctica el pago de la última cuota se da en periodo electoral.

- anónimas se prohíben en Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Venezuela. Algunos países establecen límites al monto de las contribuciones privadas.
- En la mayoría de los países se otorga a los partidos políticos acceso gratuito a los medios de comunicación estatales, privados o a ambos, predominando el acceso gratuito a los medios de comunicación del Estado durante la vigencia de la campaña electoral. Esto ocurre en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.
 - En casi todos los países (salvo Uruguay) existe algún órgano encargado del control y la fiscalización del financiamiento de los partidos, tarea asignada en la mayoría de los casos a los organismos electorales.
 - Finalmente, la mayoría de los países prevé un régimen de sanciones dirigido a castigar la inobservancia de la legislación sobre el financiamiento de los partidos y las campañas electorales. Prevalecen las penas pecuniarias, que se aplican en 15 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. En segundo lugar se encuentra el uso de sanciones administrativas, además de otro tipo de sanciones que conllevan la eliminación del registro partidario o bien la reducción o suspensión de los fondos estatales para los partidos que han violado la ley. Estas sanciones se aplican en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Paraguay, un total de nueve países.

El cuadro 23 muestra las normas que rigen en materia de financiamiento en América Latina.

Pese a los avances registrados en materia de regulación del financiamiento político, aún existe en América Latina una gran distancia entre las normas y la práctica. Los datos aportados en este análisis permiten señalar que, sin lugar a dudas, durante las últimas décadas se han logrado progresos, aunque con variaciones sustanciales entre los distintos países. Sin embargo, los avances en materia normativa han ido acompañados, en un buen número de países, de bajo cumplimiento de las leyes, un reducido nivel de transparencia, órganos de control débiles y un régimen de sanciones poco eficaz.

CUADRO 23. RESUMEN DE LOS TEXTOS LEGALES SOBRE FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES

<i>País</i>	<i>Constitución</i>	<i>Leyes electorales / partidos políticos</i>	<i>Artículos de referencia</i>
Argentina	1994 (artículo 38)	Ley Orgánica de los Partidos Políticos, núm. 23298, del 30 de septiembre de 1985	Artículo 7o.
		Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos, núm. 25600, del 12 de junio de 2002. Ley núm. 26215 del 20 de diciembre de 2006	Texto completo
		Ley núm. 19945, Código Electoral, del 18 de agosto de 1983 y sus reformas	Artículos 64 quarter, 128 bis, 128 ter, 133 bis
Bolivia	1995	Código Electoral, núm. 1984, del 4 de diciembre de 2001	Artículos 115 a 120
		Ley de Partidos Políticos, núm. 1983, del 25 de junio de 1999	Artículos 50 a 64
Brasil	1988 (artículo 17)	Ley Orgánica de Partidos Políticos, núm. 9096, del 19 de septiembre de 1995	Artículos 30 a 49 y 51
		Ley Electoral núm. 9504, del 30 de septiembre de 1997	Artículos 17 a 33 y 43 a 57

CUADRO 23. RESUMEN DE LOS TEXTOS LEGALES SOBRE FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES (continuación)

<i>País</i>	<i>Constitución</i>	<i>Leyes electorales / partidos políticos</i>	<i>Artículos de referencia</i>
Colombia	1991 (artículos 109, 110 y 111) Acto Legislativo núm. 1, de 2003	Estatuto Básico de los Partidos Políticos, núm. 130/94, del 23 de marzo de 1994	Artículos 12 a 22, 25, 26, 28, 30 y 31
			Artículos 107, 109, 110 y 111
		Ley 996 de 2005, que reglamenta la elec- ción de presidente de la República	Título II, capítulos I a VII
Costa Rica	1949 (artículo 96)	Código Electoral, Ley núm. 1536/52, del 10 de diciembre de 1952	Artículo 57 bis Artículos 176 a 194
Chile	1980 (artículo 19)	Ley Orgánica Constitucional sobre Vota- ciones Populares y Escrutinio, núm. 18700, del 6 de mayo de 1988	Artículos 30 y 31
		Ley Orgánica Constitucional de los Parti- dos Políticos, núm. 18603/87, del 23 de marzo de 1987	Artículos 33 a 36
		Ley Orgánica sobre Transparencia, Lími- te y Control del Gasto Electoral, núm. 19884/03, del 7 de julio de 2003	Texto completo

CUADRO 23. RESUMEN DE LOS TEXTOS LEGALES SOBRE FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES (continuación)

<i>País</i>	<i>Constitución</i>	<i>Leyes electorales / partidos políticos</i>	<i>Artículos de referencia</i>
Ecuador	1998 (artículo 116)	Codificación de la Ley de Elecciones del 11 de julio de 2000	Artículos 20 y 142
		Ley de Partidos Políticos del 10. de noviembre de 2000	Artículos 32, 47, 57 a 62, 64 y 67
		Ley Orgánica del Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral del 22 de marzo de 2000	Texto completo
El Salvador	1983 (artículo 210)	Código Electoral. Decreto núm. 417/92, del 14 de diciembre de 1992	Artículos 187 a 195
Guatemala	1985 (título VIII, Disposiciones transitorias, capítulo único, artículo 17)	Ley Electoral y de Partidos Políticos, núm. 1-85, del 3 de diciembre de 1985	Artículos 20 a 22, 65, 125, 150, y 221 a 223
		Decreto núm. 10-04, Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, del 21 de abril de 2004	Artículo 21
Honduras	1982 (artículos 49 y 50)	Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas núm. 53/81, del 19 de mayo de 1981	Artículos 23 y 33 a 38 Artículos 64 y 242 a 246

CUADRO 23. RESUMEN DE LOS TEXTOS LEGALES SOBRE FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES (continuación)

<i>País</i>	<i>Constitución</i>	<i>Leyes electorales / partidos políticos</i>	<i>Artículos de referencia</i>
México	1917 (artículo 41)	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 22 de noviembre de 1996	Artículos 34 a 38 y 41 a 55 Artículos 182a, 183, 190, 191 y 268 a 272
Nicaragua	1987 (con reformas de 1995)	Ley Electoral núm. 331, del 19 de enero de 2000	Artículos 10, 62 y 63, 86, 90 a 106, 137 y 177
Panamá	1972 (reformada por los actos reformatorios de 1978, el acto constitucional de 1983, los actos legislativos núm. 1 de 1993 y núm. 2 de 1994, y el acto legislativo núm. 1 de 27 de julio de 2004) (artículos 140 y 141)	Ley núm. 11 del 10 de agosto de 1983 y las siguientes leyes que las reforman: Ley 4 del 14 de febrero de 1984, la Ley 9 del 21 de septiembre de 1988, Ley 3 del 15 de marzo de 1992, Ley 17 del 30 de junio de 1993, y la Ley 22 del 14 de julio de 1997, Ley 60 del 17 de diciembre de 2002 y la Ley 60 del 29 de diciembre de 2006	Artículos 176 a 195 Artículos 209, 419 y 420
Paraguay	1992 (artículos 31 y 126)	Código Electoral, Ley núm. 834, del 17 de abril de 1996	Artículos 63 a 75 Artículos 276 a 284 Artículos 301, 302, 304, 305, 336 y 337
Perú	1993 (artículo 35)	Ley de Partidos Políticos del 1o. de noviembre de 2003	Artículos 28 a 41

CUADRO 23. RESUMEN DE LOS TEXTOS LEGALES SOBRE FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES (continuación)

<i>País</i>	<i>Constitución</i>	<i>Leyes electorales / partidos políticos</i>	<i>Artículos de referencia</i>
		Ley Orgánica de Elecciones 26859/97, del 1o. de octubre de 1997	Artículos 183, 192, 361 y 362
República Dominicana	2002	Ley Electoral 275-97, del 21 de diciembre de 1997	Artículos 47 a 55 y 94
Uruguay	1967	No hay legislación permanente. Desde 1928 el financiamiento público se otorga mediante leyes <i>ad-hoc</i> que se aprueban antes de cada acto electoral	
Venezuela	1999 (artículos 67 y 293)	Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política del 13 de diciembre de 1997	Artículos 75, 199, 201 a 203, 209 a 213, 215, 255, 258 y 261 a 263
		Ley Orgánica del Poder Electoral, núm. 37573, del 19 de noviembre de 2002	Artículos 33 y 69
		Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, según la <i>Gaceta Oficial</i> núm. 27620 del 16 de diciembre de 1964	Artículos 25 y 35

FUENTE: Zovatto, Daniel, *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, cit., nota 124, pp. 104-106.

De ahí que no baste con recorrer el camino de las reformas legales y sea necesario ir más allá, al ámbito cultural. Como bien señala De la Calle,¹⁴⁵ en este tema hay mucho de entorno cultural y de pedagogía pública. Por ello, las reformas legales e institucionales serán poco efectivas si no las acompaña el necesario cambio en la manera de hacer política, es decir, en los valores, actitudes y comportamiento de los políticos.

Asimismo, dada su complejidad y el alto grado de controversia que lo rodea, el tema está en constante evolución y su perfeccionamiento se alcanza sólo por aproximaciones sucesivas.

Por último, cabe señalar que con el objetivo de no hacer inoperantes las reformas legales, en este campo debe avanzarse con prudencia y evitar la regulación excesiva, legislando sólo en aquello que pueda hacerse cumplir y que pueda controlarse. En ese sentido, la experiencia latinoamericana muestra que aún es largo el camino por recorrer.

3. *Reformas en materia de discriminación positiva*

A. *Género*

Uno de los grandes temas presentes en los procesos de reforma en la región es el de la participación activa de las mujeres en la organización y la estructura interna de los partidos políticos, así como en la selección de los candidatos a cargos de elección popular. En ese sentido podemos señalar que la lucha de las mujeres por lograr la equidad de género, y particularmente la garantía del derecho de participación política en condiciones de igualdad con respecto a los hombres, ha obtenido resultados que se concretaron en varios instrumentos y acuerdos que los Estados han suscrito en el plano internacional, en los cuales las naciones reconocen como un deber estatal la incorporación de políticas de equidad de género para el logro de una democracia realmente representativa e incluyente. Entre estos instrumentos destacan la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, promulgada en 1979, y la Plataforma de Acción surgida de la Cuarta

¹⁴⁵ Calle, Humberto de la, "Financiación de los partidos y las campañas electorales en Colombia", en Castillo, P. del y Zovatto, D., *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH-CAPEL, 1998, pp. 101-146.

Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en 1995 y organizada por las Naciones Unidas (ONU).

La ratificación de la Convención de las Naciones Unidas ha tenido como consecuencia la progresiva reforma de Constituciones y varios instrumentos legales, entre ellos códigos electorales y leyes de partidos políticos, así como la aprobación de leyes específicas para la promoción de las mujeres y la equidad de género en la mayoría de países de la región.¹⁴⁶ La evolución se ha dado con lentitud a partir de la década de 1990, y las principales reformas aprobadas se refieren, sobre todo, a la introducción del mecanismo de cuotas mínimas para mujeres en puestos de elección popular, así como otras medidas tendentes a promover la equidad en cargos públicos y políticos.

Las cuotas tienen el potencial de aumentar de manera significativa el número de mujeres elegidas al Congreso. Un recuento de la situación actual muestra un panorama con avances significativos, pero también con importantes tareas aún pendientes.

Durante el periodo de estudio, once países han reformado la inclusión de cuotas de participación femenina en las listas de candidatos de los partidos. Estos países son: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

- En Argentina se estableció una cuota de 30% de representación para las candidaturas de las mujeres mediante la Ley de Cupos de 1991.
- En Bolivia se introduce a partir de 1997 en el Código Electoral la cuota para participación de la mujer, que obliga a los partidos a incorporar en sus listas electorales nacionales 30% de mujeres como mínimo.

¹⁴⁶ En diciembre de 2000 entró en vigor el Protocolo Facultativo de esta Convención, instrumento internacional que, sin crear nuevos derechos, estableció un mecanismo de aplicabilidad y exigibilidad de los derechos sustantivos establecidos en la Convención, que la equipara con otros instrumentos de derechos humanos. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU (CEDAW: Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women) fue autorizado para recibir y considerar las comunicaciones (demandas) presentadas por personas o grupos de personas, o en nombre de esas personas o grupos de personas, que aleguen ser víctimas de violaciones contra los derechos protegidos por dicha Convención. De esta forma, las mujeres afectadas en sus derechos pueden presentar sus casos ante instancias internacionales de derechos humanos cuando éstas hayan sido denegadas a nivel interno nacional.

- En Brasil, el Congreso aprobó en 1995 una propuesta de cuotas para mujeres candidatas en las listas abiertas para diputado (estatal y federal) y regidores. Esta cuota (de 20%) fue aplicada en las elecciones municipales de 1996 y la de 30% en las elecciones para diputados en 1998, 2002 y 2006.
- En Costa Rica se dio a partir de 1988 un proceso de discusión e iniciativas de reforma para incluir un mínimo de representación de mujeres, pero no fue sino hasta 1996 cuando en la legislación electoral se incluyó la regulación sobre cuotas, estipulándose un mínimo de 40% de representación femenina en las delegaciones de las diferentes asambleas de los partidos políticos.
- En Ecuador, la reforma en materia de cuotas se inició en 1997 con la Ley de Amparo Laboral, que estableció un cupo mínimo de 20% para la participación de las mujeres en las listas pluripersonales en las elecciones para diputados nacionales y provinciales que se dieron en noviembre de 1998. Luego se realizó la reforma constitucional de 1998, que contempló la participación equitativa de hombres y mujeres en los procesos electorales. Más recientemente, la reforma a la Ley de Elecciones o Ley de Participación Política de 2000, fijó cuotas en grados ascendentes de 5% en cada proceso electoral, a partir de un mínimo de 30% y hasta llegar a la representación equitativa de 50%.
- En Honduras, el Instituto Nacional de la Mujer, a través de un pacto con las organizaciones de mujeres y las diputadas, generó un movimiento político-social para aprobar cambios a las leyes electorales que obligaran a la inclusión de ese género en los listados de los partidos. Esto se materializó en 2000 mediante la Ley de Igualdad de Oportunidades de la Mujer, que estableció la participación efectiva de la mujer en una base de 30% en forma progresiva, hasta lograr la equidad entre ambos géneros.
- En México existe en el ámbito federal un solo criterio de discriminación positiva reconocido en la ley, introducido mediante una reforma aprobada en 1998, que se refiere a la cuota de género que los partidos deben cumplir en la postulación de sus candidaturas. Esta cuota señala que en ningún caso un partido puede proponer un número de candidatos de un mismo género inferior a 30% del total de candidaturas presentadas.

- En Panamá, con las reformas de 1997, se incorporó al Código Electoral una disposición que señala que los partidos deben garantizar que en sus elecciones internas o postulaciones participen entre los precandidatos 30% de mujeres. Otro de los aspectos tratados de manera específica es la obligación de los partidos políticos de destinar un porcentaje mínimo de 25% del subsidio pos-electoral a la capacitación de sus miembros en general, y que 10% de dicho porcentaje debe necesariamente destinarse para la capacitación de mujeres.
- En Paraguay se dan —con la caída del régimen de Stroessner en 1989— las primeras reivindicaciones de las mujeres, sobre todo en el interior de las estructuras partidarias. Para 1991, la Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado) se había constituido en el primer partido político en introducir cuotas partidarias a favor de las mujeres, y en 1996 el actual Código Electoral dispone la promoción de la mujer a cargos electivos en un porcentaje no inferior al 20% y el nombramiento de una proporción significativa de ellas en los cargos públicos de decisión.
- En Perú, las iniciativas de inclusión de cuotas de mujeres se iniciaron en 1994, cuando el Foro Mujer propuso formalmente el establecimiento de una cuota femenina de 30%; sin embargo, la propuesta no fructificó. No fue sino hasta 1997 cuando en la nueva Ley de Elecciones se estipuló que mujeres y hombres deberían, cada uno, abarcar al menos 25% en las listas partidarias; esta normativa se aplicó por primera vez en las elecciones municipales de 1998. Sin embargo, la reforma de 2000 elevó este porcentaje a 30% para las elecciones legislativas, regionales y municipales, proporción que se mantiene a la fecha.
- En República Dominicana la ley de cuotas fue introducida en la Ley 275 de 1997. Dirigentes perredeístas como José Francisco Peña Gómez y Milagros Ortiz Bosch promovieron antes iniciativas introducidas previamente en el PRD para sus candidaturas partidarias a un mínimo de 25%. La insatisfacción con el establecimiento de la cuota a sólo 25% y el resultado de las elecciones de 1998 llevaron a otra reforma electoral en 2000, que aumentó la cuota de mujeres para la Cámara de Diputados y en las municipalidades a un mínimo de 33%.

De esta forma, a partir de la primera mitad de la década de los noventa, los cambios experimentados en estos países marcaron un antes y un después, y significaron un acelerador importante para la mejora de los niveles de representación política femenina. Antes de la aplicación de la cuota, el porcentaje de representación de mujeres en los Parlamentos de estos países apenas alcanzaba 9%. Tras la adopción de las cuotas, Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana vieron cómo ese porcentaje promedio se duplicó, llegando a 18%. Honduras, país que las adoptó tiempo después, tuvo un incremento de 6 a 23%.

Como producto de toda esta tendencia de reformas para favorecer la participación de la mujer en la vida política, la situación actual en la región se refleja en el cuadro 24.

CUADRO 24. NORMAS SOBRE EL ENFOQUE DE GÉNERO
EN LA LEGISLACIÓN

<i>País</i>	<i>Exigencia de cuotas en las candidaturas (%)</i>	<i>Sanción por incumplimiento de cuotas en las candidaturas</i>
Argentina	30	No inscripción de la lista si se incumple el sistema de cuotas
Bolivia	30 ¹	No inscripción de la lista si se incumple el sistema de cuotas
Brasil	30	Si no se cumple el número requerido de candidaturas femeninas, las plazas quedan abiertas y no pueden ser sustituidas con hombres
Chile	N/R	N/R
Colombia	N/R	N/R
Costa Rica	40	No inscripción de la lista si se incumple el sistema de cuotas
Ecuador	45 ²	No inscripción de la lista si se incumple el sistema de cuotas
El Salvador	N/R	N/R

CUADRO 24. NORMAS SOBRE EL ENFOQUE DE GÉNERO
EN LA LEGISLACIÓN (continuación)

<i>País</i>	<i>Exigencia de cuotas en las candidaturas (%)</i>	<i>Sanción por incumplimiento de cuotas en las candidaturas</i>
Guatemala	N/R	N/R
Honduras	30	N/R
México	En ningún caso se incluirá más de 70% de un mismo género	Amonestación pública y no inscripción de candidaturas
Nicaragua	N/R	N/R
Panamá	30	N/R
Paraguay	Una candidata mujer por cada cinco lugares	No inscripción de la lista si se incumple el sistema de cuotas
Perú	No inferior a 30% del total de candidatos	No inscripción de la lista si se incumple el sistema de cuotas
República Dominicana	33	No inscripción de la lista si se incumple el sistema de cuotas
Uruguay	N/R	N/R
Venezuela	N/R	N/R

¹ Cabe señalar que para la convocatoria a la elección de los miembros de la Asamblea Constituyente de 2006, el artículo 15 de la Ley Especial de Convocatoria a Asamblea Constituyente señala que: “deberá existir alternancia tanto en las listas plurinominales y uninominales en la elección de constituyentes”, lo cual sitúa el porcentaje de representación de hombres y mujeres en 50%, respectivamente.

² El 45% aplica en las elecciones de 2005. En las siguientes elecciones este porcentaje debe situarse en 50%.

N/R: No regulado.

FUENTE: Zovatto, Daniel (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, cit.*, nota 124, pp. 86 y 87.

Si se analizan las características de las legislaciones, es posible observar que la corriente predominante asigna cuotas específicas porcentuales de representación femenina en las listas de candidatos a cargos de elección popular. En general, estas cuotas se ubican en rangos que van de 30 a 40% de la representación.

También existen otras consideraciones legales que procuran dar a la mujer una posibilidad real de acceso a los cargos en concurso. En ese sentido, algunas legislaciones se refieren a que la incorporación de candidaturas femeninas se realice en puestos con posibilidades de resultar electas (Argentina, Costa Rica). Otras legislaciones estipulan que la ubicación en los listados de candidatos debe darse de forma alternada (hombre-mujer, mujer-hombre), como en Ecuador. Otra modalidad, utilizada en Paraguay, consiste en colocar las candidaturas femeninas con base en un criterio numérico, que señale que debe haber por lo menos una candidata mujer por cada cinco lugares en las listas.

Resulta interesante mencionar, en forma específica, los casos de la legislación mexicana y peruana, que se adaptan a estas tendencias de inclusión, reconociendo la calidad genérica tanto en hombres como en mujeres. La relevancia de este tratamiento legal reside en que equipara a ambos géneros en la oportunidad de candidaturas y no da a ninguno un trato de minoría.

Un aspecto por destacar es el relacionado con las medidas establecidas en la normativa ante el incumplimiento de las disposiciones en la materia. Hay que tomar en cuenta que sin un precepto coercitivo, las normas quedan como meros enunciados y no se cumplen. Así, en la mayoría de los casos las sanciones establecidas se vinculan directamente con la no aceptación de la inscripción de la lista respectiva, lo cual obliga a los partidos a ajustarse a lo normado ante el riesgo de quedarse sin participación. Caso especial es el de Brasil, donde se señala que el juez electoral solicitará al partido que complete la cuota, y si no hubiere mujeres en número suficiente para cumplirlas, sus plazas permanecerán abiertas y queda prohibida la sustitución con hombres.

Por último, como ya se señaló, debe destacarse que pese al enfoque que se da a este tema en varios países de la región, aún quedan siete naciones que carecen de leyes que regulen en función de la equidad de género, vacío que en los estatutos de algunos partidos políticos se llena con disposiciones de uso interno.

En suma, un balance de los efectos de la aplicación de regulaciones positivas con criterio de género nos permite señalar lo siguiente:

- 1) La implementación de las cuotas en la región es muy reciente, por lo que aún no se cuenta con un periodo suficiente de vigencia para medir su funcionamiento efectivo. Sin embargo, se utilizan algunos criterios para evaluar la efectividad de estas medidas. Entre ellos destacan:
 - a) El porcentaje de mujeres que ha logrado representación en los Congresos. En este sentido, cabe apuntar que la representación femenina en las cámaras bajas de la región se incrementó de una media de 9% en 1990 a 15% en 2002, y de 5 a 12% en el Senado en dicho lapso (medias regionales para América Latina).¹⁴⁷
 - b) Actualmente, según cifras de la Unión Interparlamentaria,¹⁴⁸ la región tiene un promedio de participación femenina en cámaras bajas del orden de 19%. Un análisis más detallado revela que en los once países que han establecido cuotas en sus legislaciones la representación alcanza en promedio 22%, mientras que en aquellos que no las han establecido apenas llega a 14%. Sin embargo, aunque importantes, estas cifras están lejos aún de garantizar una masa crítica de mujeres, con la excepción de tres países: Costa Rica, Argentina y recientemente Perú.
 - c) La incorporación, en los estatutos de algunos partidos, de disposiciones tendentes a vincular a las mujeres en sus cargos directivos, otorgándoles entre 30 y 40% de representación en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Perú, Paraguay y Venezuela.¹⁴⁹
- 2) La evidencia latinoamericana indica que si bien las cuotas pueden establecerse en forma de legislación, el verdadero reto consiste en garantizar su implementación en la práctica, una tarea difícil indis-

¹⁴⁷ Htun, Mala, "Mujeres y poder político en Latinoamérica", en Ballington, J. y Méndez, M., *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, Suecia, International IDEA, 2002, p. 20.

¹⁴⁸ Al respecto véase: <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>.

¹⁴⁹ Griner, Steven y Zovatto, Daniel, *op. cit.*, nota 136, p. 326.

tintamente del país donde se introduzca. Las cuotas rendirán frutos en la medida en que estos mecanismos estén acompañados por procesos de cambio capaces de generar un tejido social más equilibrado entre géneros. En este sentido, el acceso al financiamiento político y la democratización interna de los partidos son condiciones importantes para lograr esa equidad.

- 3) El establecimiento de cuotas ha tenido un importante efecto simbólico. Peschard¹⁵⁰ señala que su uso ha sensibilizado a la población sobre el problema de la desigualdad, y que el debate en torno a la adopción de cuotas ha permitido que se piense que las mujeres son profesional y políticamente capaces de ocupar cargos públicos.

Para concluir, cabe destacar que pese a los avances registrados en la materia, los especialistas coinciden en que estas regulaciones atacan el problema de la subrepresentación de las mujeres pero no sus causas; de ahí que deben entenderse como instrumentos temporales, como punto de partida para el desarrollo de nuevos mecanismos que impulsen y fortalezcan la participación política de las mujeres.

B. *Minorías étnicas*

Si en relación con las reformas en materia de género el proceso ha sido lento y presenta aún carencias sustantivas, el vacío es prácticamente total con respecto a otros sectores de la población tradicionalmente subrepresentados. Así, por ejemplo, resulta sorprendente que en una región del continente con un alto grado de presencia de etnias aborígenes exista una ausencia casi total de normas referidas a la inclusión política de grupos étnicos.

Se estima que en América Latina la población indígena es de unos 40 millones de personas. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID),¹⁵¹ con la División de la Población de la Comisión Econó-

¹⁵⁰ Peschard, Jacqueline, “El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general”, *La aplicación de cuotas: experiencias latinoamericanas. Informe de Taller*, Lima, International IDEA, 2003, p. 183.

¹⁵¹ Deruyttere, Anne, “Pueblos indígenas y desarrollo sostenible: el papel del Banco Interamericano de Desarrollo”, Foro de las Américas, 8 de abril de 1997, en: *www.iadb.org*, p. 1.

mica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade), los pueblos indígenas llegan en la región a aproximadamente 8% de los números demográficos. En algunos países, estos sectores representan más del 40% de la población, como en Bolivia y Guatemala.¹⁵²

Si bien es cierto que en los últimos años los Estados latinoamericanos han realizado profundos cambios en relación con los grupos étnicos o pueblos indígenas, que se expresan en su reconocimiento constitucional, no todas las referencias en que se reconoce expresa o implícitamente la presencia de grupos étnicos diversos se han complementado con normas relacionadas con la participación política de estas poblaciones; ello arroja un vacío importante en la búsqueda de una integración real de estas etnias en el desarrollo social, económico y político de las naciones que integran la región. En ese sentido se ha pronunciado la CEPAL al señalar:

Existe un conjunto de países en que se registran escasos avances en el reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas, donde se les sigue negando la participación y aún se desea que se “integren” a la vida nacional, sin que se consideren sus especificidades socioculturales. En estos países la existencia de conflictos es casi obvia, pues en ellos los grupos étnicos han tomado conciencia de la necesidad de transformar sus relaciones con el Estado y la sociedad nacional. Hay otros países —la mayoría— en que se han implementado importantes reformas jurídico-legales y aplicado diversas medidas políticas destinadas a otorgar derechos específicos a la población indígena, así como a corregir las injustas condiciones en que viven.¹⁵³

Los países latinoamericanos que han reformado su legislación sobre la participación política de las etnias son: Bolivia, Colombia, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela. Las principales reformas han sido las siguientes:

- 1) Bolivia: la reforma constitucional de 2004 otorgó a las agrupaciones indígenas el derecho de postular directamente candidatos a cargos de elección popular.

¹⁵² Bello, Álvaro, *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*, Santiago de Chile, CEPAL-GTZ, 2004, p. 29.

¹⁵³ *Ibidem*, p. 22.

- 2) Colombia: la Constitución creó una circunscripción nacional especial para elegir dos senadores por comunidades indígenas, y facultó que se emita una ley especial para asegurar la participación de los grupos étnicos y minorías políticas en la Cámara de Representantes.
- 3) México: en algunos estados se establecen disposiciones en el sentido de que en las demarcaciones geográficas donde exista población indígena se buscará la nominación de candidatos que representen a los grupos étnicos, como en Chiapas y San Luis Potosí.
- 4) Nicaragua: la Ley Electoral dispone que los partidos están obligados a otorgar espacios a minorías étnicas en ciertas demarcaciones de las regiones autónomas de la Costa Atlántica. Indica específicamente que en ciertas circunscripciones el primer candidato de toda lista presentada deberá ser misquito, creole, sumo o mestizo, respectivamente. Sin embargo, cabe advertir que esto se refiere a elecciones de consejos regionales.
- 5) Panamá: el tema de la asignación territorial de curules a las etnias indígenas es materia constitucional desde 1983. En la última reforma constitucional de 2004 se garantiza a cada comarca indígena una cantidad mínima de diputados en la Asamblea Nacional.
- 6) Perú: si bien ni la Constitución ni la Ley Electoral o de Partidos norma la participación de sectores indígenas, la ley que regula las elecciones municipales establece la obligatoriedad de otorgar un porcentaje (15%) de las candidaturas a representantes de los consejos regionales a poblaciones nativas e indígenas.
- 7) Venezuela: la Constitución Política garantiza el derecho de los pueblos indígenas a la participación política y señala la obligación del Estado de garantizar su representación en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales con población indígena. Asimismo, establece que los pueblos indígenas eligen tres diputados de acuerdo con lo que se establezca en la ley electoral.

En el cuadro 25 se presenta la normativa legal vigente en los países de América Latina que cuentan con regulación sobre la participación política de las poblaciones indígenas.

CUADRO 25. REFERENCIAS LEGALES A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS

<i>País</i>	<i>Referencia legal</i>
Bolivia	<p>El artículo 222 de la Constitución señala que la representación popular se ejerce a través de los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas.</p> <p>El artículo 224 indica que las agrupaciones indígenas pueden postular directamente candidatos a presidente, vicepresidente, senadores, diputados, constituyentes, concejales, alcaldes y agentes municipales en igualdad de condiciones ante la ley, cumpliendo los requisitos establecidos por ella.</p>
Colombia	<p>Artículo 171 de la Constitución. El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional.</p> <p>Habrán un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas.</p> <p>Artículo 176 de la Constitución. La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante esta circunscripción se podrá elegir hasta cinco representantes.</p>
México	<p>El artículo 37 del Código Electoral de Chiapas señala que, en los distritos y municipios con población predominantemente indígena, los partidos políticos preferirán registrar candidatos a ciudadanos indígenas, previo proceso de selección interna respetando sus tradiciones, usos y costumbres, y que en las planillas para la integración de los ayuntamientos, la población indígena de esos municipios esté proporcionalmente representada.</p> <p>El artículo 33 de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí establece que, en los municipios con población mayoritariamente indígena, los partidos políticos incluirán en las planillas para la renovación de ayuntamientos a miembros que pertenezcan a las comunidades indígenas de dicho municipio.</p>

CUADRO 25. REFERENCIAS LEGALES A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS (continuación)

<i>País</i>	<i>Referencia legal</i>
Nicaragua	El artículo 142 de la Ley Electoral obliga a los partidos a otorgar espacios a minorías étnicas en ciertas demarcaciones de las regiones autónomas de la Costa Atlántica.
Panamá	El artículo 147 de la Constitución Política sostiene que a cada comarca y a la provincia de Darién les corresponderá elegir el número de diputados con que cuentan al momento de entrar en vigencia la reforma constitucional de 2004.
Perú	El artículo 10 de la Ley de Elecciones Municipales estipula que en las listas de candidatos a elecciones regionales debe existir 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia.
Venezuela	El artículo 125 de la Constitución Política garantiza el derecho de los pueblos indígenas a la participación política y la obligación del Estado de garantizar la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales con población indígena. El artículo 186 de la Constitución dispone que los pueblos indígenas elegirán tres diputados de acuerdo con lo que se establezca en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres.

FUENTE: elaboración propia.

El examen efectuado muestra que los marcos normativos latinoamericanos son insuficientes, lo cual deja una tarea pendiente en el proceso de fortalecimiento de la democracia participativa e igualitaria. Aunque hay quienes argumentan que no es necesario legislar a estas poblaciones de forma específica, porque las disposiciones vigentes no son excluyentes, basta una mirada a la realidad política de la región para reconocer que se necesitan reformas que propicien la equidad en la representación política de las poblaciones indígenas. Se trata de un problema para el cual hace

falta buscar una solución. Como bien ha señalado la CEPAL, sin perjuicio de los avances logrados, aún queda un largo camino por recorrer:

Tras 10 años de reformas constitucionales, es posible señalar, sin equivocarse, que muchos de los cambios sólo respondieron a objetivos superficiales, en el mejor de los casos simbólicos, encubiertos por una retórica que no resuelve el fondo de los problemas y que, a mayor redundancia, sólo genera expectativas y frustraciones. Decir esto no significa desconocer que se han producido enormes avances con respecto a las décadas anteriores; y es así como hoy día la problemática indígena se encuentra en casi todas las agendas de la región, y asimismo es difícil que alguien, ya sea institución o autoridad, pueda sostener abiertamente posturas asimilacionistas o racistas como las que existieron en el pasado, que sin embargo existen; por eso los avances ocurridos sólo pueden ser leídos como eso, como avances, aunque está claro que queda mucho por hacer.¹⁵⁴

4. *Candidaturas independientes*

En una democracia los partidos políticos deben desempeñar las funciones básicas relacionadas con la representación y la participación. Deben convertirse en canalizadores de demandas e intereses; en constructores de propuestas para la sociedad; en administradores de gobierno; en agregadores de intereses y sujetos de representación social. Sin embargo, en el cumplimiento de estas funciones muchos partidos políticos no han estado a la altura de los desafíos económicos y sociales y no han logrado cumplir eficazmente su papel de intermediarios. En palabras de Abal Medina y Suárez Cao:¹⁵⁵

...los déficit en la función gubernativa son los que más claramente explican la decepción colectiva con el desempeño de los partidos mismos. En el nuevo siglo, la percepción del fracaso se torna evidente, los distintos partidos que ocuparon los gobiernos no fueron finalmente capaces de mejorar el nivel de vida de los ciudadanos... Es este fracaso el que explica en gran medida el deterioro de las capacidades articularias y representativas de los partidos. El profundo hiato entre las grandes promesas electorales y

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 24.

¹⁵⁵ Abal Medina, Juan y Suárez Cao, Julieta, "Post-Scriptum. Recorriendo los senderos partidarios latinoamericanos en la última década", en Abal Medina, Juan y Cavarozzi, Marcelo (comps.), *El asedio a la política*, Buenos Aires, Konrad Adenauer, 2002, p. 424.

los más que mediocres logros de gestión acentuó, en la mayoría de los casos, la sensación de que la política actúa como mera arena autorreferencial en la que los distintos actores pelean por acceder a los beneficios del aparato estatal despreocupándose por la suerte de las poblaciones, que se convertirían para ellos en meros mercados electorales.

La situación descrita ha incidido en una severa crisis de credibilidad en los partidos políticos y, en consecuencia, en la búsqueda por parte de los ciudadanos de otras alternativas para canalizar sus intereses; ello ha motivado el surgimiento de candidaturas y movimientos políticos independientes.

¿Qué entendemos por candidatura independiente? Raúl Ferreyra sostiene que la candidatura independiente es la nominación para ocupar un cargo electivo, cuyo rasgo peculiar y sobresaliente consiste en que tal oferta política se realiza sin el concurso ni principal ni complementario de un partido político,¹⁵⁶ y agrega:

...este derecho a presentar candidaturas independientes, claramente diferenciado de la competencia partidaria, tiene en el denominado déficit de la representación de los partidos políticos su principal anclaje. Sin que sea del todo cierto ni exacto, el principio de igualdad en el curso y decurso del proceso electoral estatal, donde se trata de poner pie de igual de oportunidades a los individuos que concurren personalmente y los individuos que concurren nominados por un partido político, es esgrimido en forma frecuente como basamento más sólido de este tipo de candidaturas.¹⁵⁷

Claramente, la aparición de estas nuevas instancias de representación ha tenido sus efectos en la vida jurídica de los Estados y de los partidos, y las legislaciones también han debido adaptarse para regular su participación en la vida política. Como señala De la Peza¹⁵⁸ al referirse a la existencia de movimientos y agrupaciones no institucionalizadas:

¹⁵⁶ Ferreyra, Raúl, "Sobre las candidaturas electorales independientes de los partidos políticos", exposición presentada en las Jornadas sobre Reforma Política y Constitucional, Comisión de Asuntos Constitucionales, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 5 de agosto de 2002, p. 7.

¹⁵⁷ *Idem.*

¹⁵⁸ Véase Peza, José Luis de la, "Candidaturas independientes", en Nohlen, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, cit., nota 95, p. 618.

...es necesario, en este sentido, el diseño de normas que transformen esta realidad práctica en tipos jurídicamente relevantes, con eficacia operativa, sobre todo tratándose de cuestiones políticas, en las que se presupone la actuación conjunta de la sociedad civil, lo que se traduce en la exigencia de regular las condiciones en las cuales los ciudadanos no afiliados ni auspiciados por los partidos pueden presentarse como candidatos a los cargos electivos.

Desde una perspectiva histórica, cabe advertir que la tendencia a incorporar agrupaciones y candidatos independientes al desarrollo político latinoamericano se inició en el ámbito municipal, y ha ido avanzando hasta ser reconocidos como sujetos de representación popular en los niveles legislativo y presidencial.

En el ámbito nacional, la historia reciente de América Latina muestra que las reformas han avanzado hacia la incorporación de otras formas de participación política fuera de los partidos. Entre ellas se cuentan movimientos políticos, agrupaciones y candidatos independientes.

En efecto, en el nivel presidencial, ocho países (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Venezuela) reformaron sus legislaciones para permitir las candidaturas independientes en el régimen político electoral. Por el contrario, 10 países de la región mantienen el monopolio de la representación política en los partidos, si bien en algunos casos se da solamente en el nivel de candidaturas presidenciales y de diputados.

Los países que permiten las candidaturas independientes han regulado de la siguiente manera:

- 1) *Bolivia*. El artículo 222 de la Constitución señala que la representación popular se ejerce a través de los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas.
- 2) *Chile*. La Constitución Política, en su artículo 19, postula como principio que los partidos políticos no podrán tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana.
- 3) *Colombia*. La Constitución, en su artículo 108, señala que los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.

- 4) *Ecuador*. El artículo 98 constitucional establece que pueden presentarse como candidatos los ciudadanos no afiliados ni auspiciados por partidos políticos.
- 5) *Honduras*. En forma expresa, la ley electoral, en el artículo 5o., permite la postulación de las candidaturas independientes.
- 6) *Paraguay*. El artículo 125 de la Constitución establece la libertad ciudadana de asociarse en partidos y movimientos políticos.
- 7) *República Dominicana*. La ley electoral se ocupa también del tema de las candidaturas independientes, las que pueden presentarse en los niveles nacional, provincial y municipal como candidaturas accidentales en cada elección (artículo 76).
- 8) *Venezuela*. La Constitución, en su artículo 67, permite a los ciudadanos y ciudadanas y asociaciones con fines políticos, postular candidaturas. Asimismo, la Ley Orgánica del Sufragio indica que las postulaciones de candidatos podrán ser efectuadas por los partidos políticos y por los grupos de electores.

El cuadro 26 muestra la situación actual de la región con respecto a la regulación de otras formas de representación política.

CUADRO 26. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

<i>País</i>	<i>Candidaturas independientes</i>			<i>Monopolio de los partidos políticos</i>
	<i>Presidente</i>	<i>Diputados / senadores</i>	<i>Municipios</i>	
Bolivia	Sí	Sí	Sí	No
Chile	Sí	Sí	Sí	No
Colombia	Sí	Sí	Sí	No
Ecuador	Sí	Sí	Sí	No
Honduras	Sí	Sí	Sí	No
Paraguay	Sí	Sí	Sí	No
República Dominicana	Sí ¹	Sí ¹	Sí ¹	No

CUADRO 26. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES
(continuación)

<i>País</i>	<i>Candidaturas independientes</i>			<i>Monopolio de los partidos políticos</i>
	<i>Presidente</i>	<i>Diputados / senadores</i>	<i>Municipios</i>	
Venezuela	Sí	Sí	Sí	No
Panamá	No	Sí ²	Sí	Sí ³
Perú	No	No	Sí	Sí ⁴
Guatemala	No	No	Sí	Sí ⁴
Argentina	No	No	No	Sí
Brasil	No	No	No	Sí
Costa Rica	No	No	No	Sí
El Salvador	No	No	No	Sí
México	No	No	No	Sí
Nicaragua	No	No	No	Sí
Uruguay	No	No	No	Sí

¹ Nótese que en República Dominicana existe la figura de las agrupaciones políticas que pueden presentar candidaturas para cargos de elección popular; sin embargo, estas agrupaciones deben cumplir con los mismos requisitos que un partido político.

² En Panamá, por reforma constitucional de 2004, podrá haber candidaturas independientes para el cargo de diputado a la Asamblea Nacional a partir de las elecciones de 2009.

³ Se mantiene el monopolio de los partidos políticos para las candidaturas de presidente de la República.

⁴ El monopolio de los partidos políticos es aplicable para las elecciones de presidente y congresistas.

FUENTE: Zovatto, Daniel (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, cit., nota 124, p. 141.

Cabe señalar, empero, que este tema es objeto de un amplio debate. Ello es así porque la hegemonía de los partidos políticos se ve socavada

por la presencia cada vez mayor de este tipo de organizaciones, muchas veces carentes de la estructura necesaria para articular y poner en práctica un buen programa de gobierno; sin embargo, están alcanzando importantes niveles de incursión en la dinámica política latinoamericana.

Los defensores de las candidaturas independientes señalan que el cercenar a los individuos su derecho a participar en la gestación y dirección de la política estatal puede estar reñido con la igualdad de oportunidades garantizada en las Constituciones. Al respecto, Ferreyra manifiesta:

...una sociedad abierta y democrática no debería confinar a nadie. Cuanto más generoso y receptivo sea el régimen jurídico para permitir la postulación de candidatos, más amplio será el derecho de libertad política del que se goce en esa comunidad. Puede pensarse que uno de los rasgos fundamentales de una sociedad bien ordenada es aquel donde cada persona tenga un derecho igual al sistema más amplio de libertades básicas, compatible con un sistema similar para todos. Dentro de este esquema la limitación del derecho de participación política de los candidatos independientes no aparece como necesariamente justificada.¹⁵⁹

En sentido similar, Jorge Castañeda, quien intentó postularse como candidato independiente en México para los comicios de 2006,¹⁶⁰ ha señalado lo siguiente:

...la idea de democracia implica no sólo la posibilidad de elegir sino la de poder ser electo sin la condición de aceptar un programa, una ideología y una estructura predeterminada como la de los partidos. El principio democrático implica que todo ciudadano puede ser electo sobre la base de su propio programa, su propia ideología y con la estructura de campaña electoral que sea capaz de crear, mientras que respete la legislación y cumpla con las condiciones razonables que impone la ley.¹⁶¹

Por su parte, los opositores a las candidaturas independientes piensan que éstas debilitan el sistema de partidos y que, cuando llegan al poder,

¹⁵⁹ Ferreyra, Raúl, *op. cit.*, nota 156, p. 20.

¹⁶⁰ Jorge Castañeda, ex secretario de Relaciones Exteriores de México, acudió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos para presentar una queja contra las autoridades electorales mexicanas que rechazaron su candidatura independiente a las elecciones presidenciales de 2006.

¹⁶¹ Página Web de Jorge Castañeda, no disponible.

no tienen el amarre necesario para asegurar la gobernabilidad. En ese sentido, Valenzuela expresa lo siguiente:

El débil enraizamiento de los partidos políticos contribuye al fenómeno de las candidaturas independientes impulsadas por los medios, candidaturas que al no estar ancladas en estructuras partidarias tienden a impulsar a líderes que al llegar al poder tienen pocas bases organizativas para gobernar, apelando a discursos populistas o plebiscitarios que han contribuido a las crisis institucionales de países como Haití, Perú, Guatemala y Ecuador.¹⁶²

Sean cuales sean los argumentos de aceptación o rechazo hacia formas diferentes de participación a los partidos políticos, la realidad latinoamericana muestra que en muchos países de la región se despojó a los partidos del monopolio de la representación política que habían mantenido durante varias décadas.

De igual manera, la experiencia demuestra que estas nuevas formas de representación política en ciertos países cuentan con la aceptación de grandes sectores de la ciudadanía, por lo que necesariamente, a fin de regular los términos de la competencia política, se han promulgado normas para incorporarlos a la vida jurídica del Estado.

Sin embargo, su reciente introducción en la vida política de la región no nos permite determinar con certeza elementos definitivos de juicio para determinar su impacto y afirmar si estos mecanismos han contribuido o no a mejorar la representatividad y la canalización de los intereses de la ciudadanía.

5. *Transfuguismo político*

El transfuguismo es uno de los problemas que afectan a los partidos políticos y los principios de representación y gobernabilidad del sistema democrático. Éste se entiende como “aquella forma de comportamiento en la que un individuo, caracterizado como representante popular democráticamente elegido, abandona la formación política en la que se encon-

¹⁶² Valenzuela, Arturo, “Partidos políticos y el desafío de la democracia en América Latina”, documento de trabajo, Madrid, Georgetown University-Círculo de Montevideo, 1998.

traba para pasar a engrosar las filas de otra".¹⁶³ Se trata de una conducta que, para algunos, atenta contra la voluntad popular y constituye incluso un ejemplo de corrupción personal. Sin embargo, algunos opinan que no se trata de un problema tan grave, ya que en todos los países la naturaleza del juego democrático implica cambios de orientación en coyunturas específicas.

El transfuguismo, fenómeno que viene cobrando una importancia cada vez mayor en América Latina en los últimos años, ha sido objeto de amplios debates por sus efectos en la representación política. En el centro de la discusión se encuentra el tema de la titularidad personal del escaño. Para algunos juristas, la titularidad de un cargo público representativo constituye una habilitación normativa para la expresión de la representatividad conferida por los electores, con lo que los representantes no son los dueños de esa representatividad sino, más bien, un instrumento al servicio de su realización. En virtud de ello, la pretensión de asegurar al máximo la fidelidad partidaria es una exigencia consustancial al sistema representativo democrático.¹⁶⁴ En suma, quienes se oponen al transfuguismo señalan que este comportamiento ocasiona una modificación en la legitimidad otorgada por los electores.

En sentido contrario, otra interpretación jurídica ha señalado que, una vez electo, un individuo es dueño de su escaño y, por consiguiente, puede marcharse libremente a otro partido diferente del que lo presentó a las elecciones, sin que ello signifique un falseamiento del proceso de expresión real de la voluntad popular, como en la interpretación dada por el Tribunal Constitucional de España. Esta interpretación provee de cobertura jurídica al transfuguismo, por lo que este comportamiento aparece como jurídicamente inatacable. Sin embargo, comporta una connotación moral negativa.

En Argentina, la justicia entendió que, en el caso de los diputados, las bancas pertenecen al legislador y no al partido, a diferencia del caso de los senadores, dado que el artículo 54 de la Constitución Nacional en-

¹⁶³ Renui y Vilamala, Josep María, *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, Universidad Complutense de Madrid, disponible en: www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/T/transfuguismo.htm.

¹⁶⁴ Presno, Miguel Ángel, "La superación del transfuguismo político en las corporaciones locales como exigencia de una representatividad democrática", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Madrid, núm. 277, 1998.

tiende que las bancas de senadores pertenecen a los partidos y no a los legisladores.

Desde el punto de vista político, más allá de su justificación jurídica, se ha señalado que en la práctica el comportamiento del tráfuga debilita el sistema de partidos, favorece la inestabilidad política partidaria, afecta la credibilidad no sólo del tráfuga en cuestión sino del conjunto de la clase política, deteriora la cultura democrática y distorsiona efectivamente la representatividad surgida de las elecciones. En ese sentido, el especialista español Josep María Reniu y Vilamala ha señalado que del transfuguismo se desprenden algunas consecuencias:¹⁶⁵

- Conlleva a un falseamiento de la representación... constituye una especie de estafa política al ciudadano, que ve modificada la expresión de su voluntad política.
- Supone el debilitamiento del sistema de partidos, puesto que la correlación de fuerzas resultantes de las elecciones sufre modificaciones que afectan a los demás elementos del sistema.
- Posibilita la generalización de la corrupción... y favorece a su vez el proceso de debilitamiento de la elite política ante la ciudadanía.

En América Latina, si bien el impacto del transfuguismo ha generado acciones para tratar de evitar este tipo de prácticas políticas, este fenómeno no se ha visto reflejado en un proceso relevante de reforma. Aunque en algunos países como Argentina, Brasil, México y Perú, entre otros, el incremento del transfuguismo ha generado preocupación y propuestas para atacarlo, lo cierto es que no han prosperado las iniciativas para regularlo expresamente.

En Brasil, ante la severidad del problema (de 513 diputados elegidos en 2002, 175 habían cambiado de partido en 2005), se introdujo una reforma constitucional que pretendía acabar con los tráfugas y ordenar el juego político, pero fue postergada por un acuerdo entre el gobierno y la oposición. Dentro de sus principales puntos, la reforma pretendía introducir el concepto de “fidelidad partidista” para obligar a los políticos a mantenerse en un solo partido al menos durante una misma legislatura. Si bien este tema no ha sido aprobado mediante reforma constitucional,

¹⁶⁵ Reniu y Vilamala, Josep María, *op. cit.*, nota 163.

en 2007 el Tribunal Superior Electoral lo incorporó por jurisprudencia, como se detalla más adelante.

En Perú se han presentado iniciativas parlamentarias para proponer una reforma constitucional que incorpore la figura del transfuguismo político como una falta merecedora de sanción. Entre estas iniciativas se encuentran: la revocatoria de mandato de los congresistas; tipificar la conducta del tráfuga en el Código Penal, y establecer sanciones en el reglamento del Congreso de la República.

En Argentina, el senador Eduardo Menem presentó un proyecto de reforma a la Ley de Ética Pública que pretendía que los legisladores nacionales, electos o en funciones, se abstuvieran de afiliarse, adherir o integrar un bloque político de un partido distinto al de su candidatura. Además pretendía incluir en el Código Penal una multa de 5,000 a 50,000 pesos y la inhabilitación de 4 a 10 años a quienes se cambiaran de partido.¹⁶⁶

Otro tipo de iniciativas para atacar el problema se ha dado también en otras regiones, como Canarias, donde se firmó un Código Ético para la Política en el cual las organizaciones firmantes se comprometieron a “no utilizar tráfugas para constituir, mantener o cambiar las mayorías de gobierno en las instituciones públicas. Asimismo, desincentivar el transfuguismo político a través de la adopción de medidas disuasorias de carácter económico, reglamentario, e incluso protocolario”.

Asimismo, cabe señalar el acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales, suscrito por el ministro de Administraciones Públicas y los representantes de 13 formaciones políticas españolas en julio de 1998, cuyo fin era articular previsiones concretas contra la práctica del transfuguismo en las corporaciones locales.

Un análisis de la situación latinoamericana muestra que la reforma en este ámbito ha sido prácticamente inexistente. En efecto, la legislación vigente no presenta un tratamiento de este tema y, en algunos casos, más bien separa (por una ficción jurídica) a los electos, congresistas o diputados, de los partidos políticos al darles carácter nacional, como sucede en Chile y Costa Rica. Los únicos países que regulan expresamente en su legislación el tema de los tráfugas son Bolivia y Ecuador y, por jurisprudencia, Brasil.

¹⁶⁶ Expediente S-3751/05, Senado de la Nación, Argentina.

En Bolivia, la Ley de Partidos Políticos señala:

Artículo 28 (Separación de senadores y diputados). Constituye, entre otras, falta grave la acción por la que un senador o un diputado, desde el momento de su elección, se incorpore a un partido distinto de aquel por el que fue postulado o se declare independiente a cambio de prebenda o beneficio de naturaleza económica o política. En tal caso, procederá su separación temporal o definitiva, a demanda expresa del partido afectado, de conformidad con los reglamentos camarales y en aplicación del artículo 67, inciso 4, de la Constitución Política del Estado y de la presente Ley.

La referida ley también regula situaciones similares que se presentan con los alcaldes, concejales y agentes cantonales.¹⁶⁷ No obstante, como señala Lazarte, a pesar de estas disposiciones, con el debilitamiento de la adhesión ideológica de los militantes a sus partidos y la pragmatización de estos últimos, junto a la profunda crisis por la que atraviesan, el transfuguismo político en Bolivia ha ido creciendo con el tiempo, y la efectividad de la regulación es casi nula.¹⁶⁸

En Ecuador, en donde el transfuguismo se ha producido sistemáticamente en cada legislatura durante los últimos 27 años, el Código de Ética de la legislatura (Ley 16, R.O. 73, del 24 de noviembre de 1978) establece en su artículo 23 sanciones para los diputados que se desafilien o sean expulsados por la agrupación política por la que fueron elegidos. Específicamente se señala la pérdida de la calidad de diputado por desafiliación.

¹⁶⁷ Ley de Partidos Políticos: “Artículo 29 (Inhabilitación y separación de alcaldes, concejales y agentes cantonales). Cuando un alcalde, concejal o agente cantonal, antes o después de tomar posesión del cargo, incurriera en la falta grave a que se refiere el artículo anterior, será pasable a su inhabilitación o separación definitiva, según corresponda, por la Corte Nacional Electoral, a demanda del partido afectado y de acuerdo con el siguiente procedimiento:

I. Presentada la demanda, la Corte Nacional Electoral la correrá en traslado al o los demandados, quienes tendrán el plazo de 10 días para contestar.

II. Con la contestación o sin ella, se abrirá término de prueba, de 10 días, común a las partes; vencido el cual y dentro de los cuatro días siguientes, se pronunciará resolución fundamentada.

III. La inhabilitación o separación del alcalde, alcanza también al ejercicio de la concejalía.

IV. Contra la resolución de la Corte Nacional Electoral no procede recurso alguno”.

¹⁶⁸ Lazarte, Jorge, “Reforma electoral en Bolivia”, estudio elaborado para esta investigación.

En Brasil, el Tribunal Superior Electoral respaldó de forma unánime, en 2007, la propuesta del magistrado Carlos Ayres Britto de revocar el mandato a quien cambie de formación política una vez electo. Con este fallo, dicho Tribunal instauró el concepto de “fidelidad partidaria” y estableció la obligación de todos los representantes de elección popular a mantenerse fieles a los partidos que los postularon.

En Panamá, donde si bien la legislación no contempla normas taxativas al transfuguismo, la Constitución prevé la figura de la revocatoria de mandato a los diputados, utilizada por los partidos que contemplan la figura del transfuguismo en sus estatutos como un mecanismo para evitarlo.

Por último, en Uruguay existen normas a nivel interno de los partidos para evitar el transfuguismo en las elecciones primarias. En palabras de Jorge Lanzaro, “una vez que entran en esta instancia, para evitar el ‘transfuguismo’ de los perdedores, en la misma temporada electoral los candidatos no están autorizados a cambiar de partido”.¹⁶⁹

En suma, la realidad latinoamericana muestra el crecimiento del transfuguismo político, fenómeno ante el cual los sistemas electorales no han ideado mecanismos de control eficientes para fortalecer la institucionalidad de los partidos. Éste es uno de los temas pendientes en el proceso de reforma electoral latinoamericano.

V. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Corresponde ahora formular algunas de las conclusiones principales que se desprenden de nuestro análisis. Comencemos con las que guardan relación con el *régimen de gobierno*. Sobre este particular cabe apuntar las siguientes cuatro:

- 1) En materia de régimen de gobierno no se han producido en la región cambios significativos. Todos los países siguen siendo presidenciales, si bien con diferencias formales relevantes entre ellos y con cambios en el funcionamiento de hecho, como ocurre con los llamados presidencialismos de coalición, o lo que algunos expertos denominan un estilo parlamentarista de ejercer el presidencialismo.

¹⁶⁹ Lanzaro, Jorge, “Uruguay: reformas políticas en la nueva etapa democrática (1985-2006)”, estudio elaborado para esta investigación.

- 2) Los procesos de reforma política sobre los regímenes de gobierno de América Latina han estado orientados, en general, hacia la renovación o racionalización de los sistemas presidenciales de los respectivos países, centrándose en las relaciones Legislativo-Ejecutivo.
- 3) La ausencia de mecanismos de rendición de cuentas ha sido una de las principales carencias institucionales de la región.

Para atender este rezago, las reformas recientes han incorporado a los sistemas políticos instituciones encargadas de velar por la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental, así como por fiscalizar las actividades gubernamentales, principalmente en cuanto al control del ejercicio del gasto público (contralorías o cortes de cuentas), además de otras encargadas de velar por la protección no jurisdiccional de los derechos humanos (defensorías, procuradurías o comisiones de los respectivos derechos).

- 4) Se observa una tendencia a otorgar autonomía técnica al Ministerio Público en los sistemas presidenciales, aunque con resultados diversos en los diferentes países latinoamericanos. Ciertamente, en algunos de ellos la pretendida autonomía técnica todavía es más un postulado constitucional que una realidad; sin embargo, se mantienen los esfuerzos para alcanzarla.

En cuanto a los *sistemas electorales*, las principales conclusiones son:

- 1) Para la elección presidencial predomina la elección por mayoría absoluta o especial con previsión de dos vueltas; sin embargo, el *ballotage* no ha estado en varios países a la altura de las expectativas, y ha agravado los problemas de gobernabilidad, particularmente cuando se lo combinó con elecciones legislativas no simultáneas.
- 2) En materia de reelección presidencial, la tendencia es favorable a su establecimiento. En este sentido, predomina la reelección de manera no inmediata, sin perjuicio de las cinco reformas realizadas en Argentina, Brasil, Colombia, República Dominicana y Venezuela, que marcharon en sentido contrario, es decir, a favor de la reelección inmediata.
- 3) En el nivel legislativo predomina la representación proporcional en listas cerradas y bloqueadas. Asimismo, la mayoría de los países (14) cuenta con elecciones (presidenciales y legislativas) simultáneas o parcialmente simultáneas.

Esta predominancia de los sistemas electorales proporcionales, que favorecen el valor de la representación (aunque no demasiado) por encima del valor de la eficacia, ha traído, entre otras, tres consecuencias principales:

- a) Los partidos pequeños tienen la oportunidad de obtener representación, pero no suele ser proporcional a la totalidad de su fuerza electoral.
 - b) En estas casi tres décadas se ha producido un aumento del número efectivo promedio de partidos políticos.
 - c) Consecuencia de todo ello, en América Latina la mayoría de los Ejecutivos ha tenido serios problemas durante las últimas décadas a la hora de armar las mayorías necesarias en el Legislativo (gobiernos divididos), provocándose que pese a contar con presidentes fuertes (buenos niveles de apoyo popular y considerables facultades constitucionales) hayan enfrentado problemas de gobernabilidad y de bloqueo legislativo al encontrarse en minoría en el Congreso.
- 4) Con respecto a los mecanismos de democracia directa, el análisis de la experiencia latinoamericana muestra su progresiva incorporación en los cuerpos legales de la región. En particular a principios de los años noventa cobró fuerza la tendencia a expandir dichos mecanismos en busca de mayores niveles de participación ciudadana para corregir la crisis de representación y enfrentar los problemas de gobernabilidad. No obstante, su uso a escala nacional ha sido más bien modesto y altamente concentrado en un número reducido de países. Asimismo, la aplicación de estos mecanismos ha obtenido un resultado mixto, oscilante entre intentos de manipulación neopopulistas por parte de los presidentes en algunos casos, y posiciones conservadoras o tradicionalistas en otros. En este sentido, en términos generales la región debe todavía ganar madurez política a fin de ver los mecanismos de democracia directa como instrumentos para consolidar el sistema democrático, que complementan, pero no sustituyen, a las instituciones de la democracia representativa.
- 5) En materia de organismos electorales, se observan en la región dos tendencias:

- a) La creación legislativa de un órgano administrativo y/o jurisdiccional especializado en materia electoral.
- b) Su posterior elevación al nivel constitucional con garantías para su autonomía e imparcialidad, transformándose de órganos temporales a permanentes, y asumiendo mayores responsabilidades y funciones.

En este sentido, la mayoría de las veces se encomienda a los organismos electorales tanto funciones administrativas, relacionadas con la organización de los comicios, como jurisdiccionales, consistentes en la resolución de los conflictos surgidos durante su desarrollo.

Sin embargo, también en algunos países, durante el periodo bajo análisis, se han creado organismos electorales distintos para encargarse de la organización o administración de los comicios, por una parte, y de la resolución de los conflictos que surgen con motivo de los mismos, por la otra, en lugar de reunir en un solo organismo ambas funciones.

En lo relativo a la *reforma en el sistema de partidos políticos* destacan los siguientes aspectos:

- 1) Democracia interna de los partidos. En estas tres décadas la región ha generado reformas con una tendencia cada vez mayor a pasar de procedimientos de designación de autoridades y candidatos en manos de las cúpulas, al de elecciones internas (cerradas o abiertas). Estos cambios, si bien han sido significativos y van por el camino correcto al incrementar el control y la transparencia al interior de los partidos, siguen siendo parte de un proceso lento y gradual. Por ello, es necesario continuar con el fortalecimiento de las estructuras democráticas internas.
- 2) Financiamiento de los partidos políticos. La región se ha caracterizado por la regulación abundante, acompañada de bajos niveles de transparencia, órganos de control débiles y un régimen de sanciones bastante ineficaz. En este sentido, la experiencia comparada permite concluir que la sola existencia de una reglamentación del financiamiento de la vida política o del financiamiento público no protege a los países de los escándalos político-financieros. Por ello,

pese a los avances en la regulación del financiamiento, existe aún en América Latina una gran distancia entre las normas y las buenas prácticas. Es por eso que la nueva generación de reformas debe avanzar en la línea de fortalecer los órganos de control y crear un verdadero y eficaz régimen de sanciones.

- 3) Mecanismos de discriminación positiva. En el caso de la participación política de la mujer, aunque la región ha incluido en un número significativo de países (11) medidas para asegurar la inclusión femenina en los espacios políticos, se trata de un tema reciente sobre el cual aún no se pueden sacar conclusiones claras en cuanto a sus efectos. América Latina debe seguir avanzando en la línea de garantizar la paridad de género, no sólo en la regulación sino fundamentalmente en la práctica política.

En materia de participación política de minorías étnicas, y en específico de las poblaciones indígenas, cabe señalar que los marcos normativos siguen siendo insuficientes para garantizar el acceso político a sectores que tradicionalmente han sido subrepresentados. Todavía queda mucho por hacer.

- 4) La dinámica política de los países de la región ha requerido procesos de reforma para incorporar las candidaturas independientes. El surgimiento y regulación de esas candidaturas ha significado el rompimiento del monopolio de los partidos a nivel presidencial en ocho países. A pesar de que su incorporación legislativa ha sido reciente, la experiencia muestra que el descrédito general de los partidos ha generado una aceptación importante de estas nuevas formas de participación, por lo cual es probable que futuros cambios deban considerar esta variable.
- 5) El transfuguismo político, identificado como uno de los principales problemas que enfrentan los partidos políticos de la región, no ha generado a la fecha instrumentos de reforma significativos. En efecto, a excepción de Bolivia, Ecuador y, más recientemente, Brasil, existe un vacío importante de regulación. Sin embargo, y ante el crecimiento de este fenómeno en la vida partidaria, es probable que se vuelva de atención obligada en los siguientes procesos reformadores.

Como se desprende de lo señalado, en América Latina se han dado importantes avances en relación con la reforma política y electoral, re-

querida para fortalecer la institucionalidad democrática en los diferentes países. Sin embargo, debe destacarse que en términos generales muchas de estas reformas no han dado los resultados esperados debido a los siguientes factores:

- a) Muchas de ellas se han efectuado de manera coyuntural, con un enfoque más táctico que estratégico, para obtener beneficios concretos a favor de una fuerza o fuerzas políticas en el corto plazo. En efecto, como señalan Colomer y Negreto,¹⁷⁰ en el mundo real la elección de instituciones comporta una interacción estratégica en la que diversos actores con preferencias diferenciadas deciden según su propio interés. En otras palabras, los actores políticos no eligen instituciones para aumentar la eficiencia social sino para maximizar su probabilidad de ganar cargos y, una vez elegidos, ejercer influencia sobre las políticas públicas. Por ejemplo, los individuos y los partidos que controlan o esperan controlar el Ejecutivo, suelen favorecer una fuerte concentración de poderes en la Presidencia, mientras que los legisladores ordinarios y los partidos que esperan perder la Presidencia en la siguiente elección tienden a apoyar reglas que incrementan el poder del Congreso.
- b) En muchos casos no existe un compromiso verdadero con las reformas, hay mucho de “gatopardismo” y de falta de voluntad para acatarlas. Como señala Osvaldo Hurtado:

...frecuentemente el principal y más grande obstáculo que debe enfrentar una reforma política se encuentra entre quienes deben aprobarla y ejecutarla. Los partidos y sus líderes, si está de por medio la posibilidad de que pudieran ser afectados sus intereses, o mermada su influencia, suelen postergar su discusión y cuando se ven enfrentados a considerarla interponen toda clase de obstáculos para que siga su curso legal. En el caso de que, debido a circunstancias singulares, llegara a aprobarse, manipulan su puesta en práctica o simplemente no cumplen las nuevas disposiciones, conspiración que les resulta fácil de armar en razón de que controlan los órganos encargados de plasmarla. Enfrentados los partidos a decidir entre el interés de la democracia y el suyo, con frecuencia se pronuncian por el segundo. Una muestra de su conducta utilitaria es el hecho de que los partidos

¹⁷⁰ Colomer, Josep M. y Negreto, Gabriel L., “Gobernanza con poderes divididos en América Latina”, *Política y Gobierno*, México, núm. 1, primer semestre de 2003.

que se opusieron a determinadas reformas cuando fueron minoritarios las apoyaron al convertirse en mayoritarios, y viceversa.¹⁷¹

- c) Además de falta de voluntad, ha existido también bastante ignorancia y desconocimiento de parte de los actores que tienen a su cargo efectuar las reformas. Muchas se han llevado a cabo sin dar respuesta a preguntas clave como las siguientes: ¿cuál es el problema que queremos solucionar?, ¿qué soluciones alternativas existen?, ¿cuáles opciones serían las más adecuadas para el caso concreto?, ¿qué factores condicionan qué variables?, ¿cuáles son los efectos deseados y los perversos o no queridos de cada una de las opciones?, ¿cuál es el grado de viabilidad que las diferentes opciones tienen en relación con el contexto dentro del cual deben operar?, ¿qué tan viables son políticamente las diferentes opciones? Y, por último: ¿qué experiencias comparadas podemos analizar para aprovechar la curva de conocimiento sobre el tema?

Todo lo hasta aquí analizado arroja dos conclusiones principales. La primera, que durante las últimas décadas se han logrado avances importantes en materia de reforma política y electoral en el área latinoamericana, aunque con variaciones sustanciales entre los distintos países. La segunda, que la región aún tiene desafíos por enfrentar, para los cuales hace falta desarrollar nuevos procesos de reforma, junto a una nueva manera de hacer política que ponga fin a los “políticos de negocios” y se encuentre firmemente enraizada en una nueva cultura política e institucional.

Esta nueva agenda de reformas debe cumplir con el objetivo de buscar la cooperación y un balance adecuado entre representación y gobernabilidad, así como entre estabilidad, representación y eficacia. En particular debe buscar:

- 1) Mejorar la estabilidad y eficacia del régimen político, reequilibrando las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, y estableciendo mecanismos que faciliten la cooperación y la toma de decisiones sin descuidar los niveles de supervisión y control.

¹⁷¹ Hurtado, Osvaldo, *Elementos para una reforma política en América Latina*, Sustainable Development Department Technical Papers Series, SGC-104, Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.

- 2) Mejorar el desempeño del sistema político a través de un mejor rendimiento de los sistemas presidenciales.
- 3) Lograr un mejor balance entre los objetivos de la representación, la participación y la gobernabilidad, pero con énfasis en el fortalecimiento de la gobernabilidad sin perder en el camino demasiada representación.

Debe asimismo ser capaz de dar respuesta a las tres crisis principales que atraviesa la región: *a)* la crisis de representación, vinculada con el sistema electoral y los partidos políticos; *b)* la crisis de rendición de cuentas, y *c)* la crisis de eficacia relacionada con el Estado mismo. Hoy, como consecuencia de estas tres crisis y de la debilidad institucional que aqueja a la mayoría de los países de América Latina, si bien en grado diverso, éstos no cuentan con los mecanismos institucionales idóneos para enfrentar severas presiones políticas, sociales y económicas.

Durante los últimos años se puso demasiado énfasis en los aspectos de la representación y de la participación. Ahora es necesario que la región se preocupe por mejorar la gobernabilidad, en especial la capacidad de los sistemas electorales para formar coaliciones cuyo objetivo sea crear mayorías que respalden a los gobiernos sin perder representación.

Reflexión final

La nueva agenda de reformas que la región necesita en materia política y electoral debe dar respuesta, entre otros, a las siguientes interrogantes: ¿cómo logramos, mediante diseño institucional, fortalecer y democratizar los sistemas políticos para que puedan resistir, democráticamente, los múltiples desafíos que enfrentan?, ¿cómo creamos las condiciones de estabilidad política y de eficacia que aseguren la gobernabilidad?, ¿cómo conciliamos los objetivos de representación, de participación y de gobernabilidad de manera equilibrada y eficaz?, ¿cómo diseñamos y ponemos en marcha un sistema político capaz de dar respuesta, vía políticas públicas, a los problemas de la pobreza y de la desigualdad?, ¿cómo damos respuestas institucionales eficaces a los problemas de la personalización del poder, de la desinstitucionalización de la política, a la fragmentación de los partidos y a la captura del Estado por parte de intereses privados?

A la hora del diagnóstico, y sobre todo de las recomendaciones, hay que escapar de la perversa lógica binaria —bueno o malo— tan característica de América Latina, e incorporar a la paleta de colores la variedad de grises. La región no va a dar respuesta a los graves problemas de gobernabilidad sólo mediante la reforma constitucional o la ingeniería institucional. En América Latina sobran ejemplos de cómo han fracasado intentos de esta naturaleza. Sin embargo, un diseño apropiado facilita la gobernabilidad democrática.

En este sentido, la prioridad debe pasar por el fortalecimiento y la institucionalización del sistema de partidos, así como por la calidad del liderazgo político. Los problemas actuales de la democracia regional no se resolverán si apostamos todo a la ingeniería constitucional. Ésta importa y mucho, ya que permite crear los incentivos adecuados para mejorar el desempeño de las instituciones del sistema político, pero la prioridad debe pasar por la institucionalización de un sistema democrático de partidos y el fortalecimiento de la calidad del liderazgo.

Al decir de Lipset, nada contribuye tanto a la credibilidad y a la consolidación de la democracia como el prestigio y la institucionalización de un sistema de partidos; y a la inversa, nada erosiona más la vida democrática como el desprestigio y la parálisis de los partidos y su incapacidad para ofrecer respuestas eficaces a las demandas de la ciudadanía.

En efecto, como advierte Ludolfo Paramio:

...el éxito de la reforma del Estado, tanto en el sentido de las reformas de la segunda generación como en la búsqueda de una nueva democracia ciudadana, pasaría por una transformación radical de lo que se ha dado en llamar la clase política. No sólo se trata de reformar las instituciones de la democracia para lograr Parlamentos más eficientes y gobiernos más responsables, o de modificar los sistemas bajo los que se eligen legisladores y gobernantes.¹⁷²

En suma, hay que reformar las instituciones y las reglas, hay que crear ciudadanía, pero también hay que ayudar a cambiar, y para bien, a la clase política. La sostenibilidad de la democracia, su profundización y con-

¹⁷² Paramio, Ludolfo, “Reforma del Estado y reforma política”, ponencia introductoria de la VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, San José, Costa Rica, 2004, p. 19.

solidación demandan el fortalecimiento e institucionalización de los partidos políticos, no su extinción.

Los problemas de la democracia se solucionan con mejores partidos y no con *outsiders*, con política de mejor calidad y no con antipolítica. De ahí la importancia de recuperar la credibilidad en la política, de mejorar su calidad, de hacerla más transparente, de volverla más eficaz, de acercarla a la ética, pero sobre todo reconectarla con la gente. Hay que poner fin, y de manera urgente, a este proceso perverso y absurdo de una política vaciada de sociedad y de una sociedad vaciada de política. Es apremiante y prioritario construir “capital político” que asegure el éxito de los futuros procesos latinoamericanos de reforma.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ABAL MEDINA, Juan y SUÁREZ CAO, Julieta, “Post-Scriptum. Recorriendo los senderos partidarios latinoamericanos en la última década”, en ABAL MEDINA, Juan y CAVAROZZI, Marcelo (comps.), *El asedio a la política*, Buenos Aires, Konrad Adenauer, 2002.
- ACKERMAN, John y SANDOVAL, Irma, *Leyes de acceso a la información en el mundo*, México, IFAI, 2005.
- ARAGÓN, M. y LÓPEZ, J., “Plebiscito”, *Diccionario Electoral*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000, t. II.
- BELLO, Álvaro, *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*, Santiago de Chile, CEPAL-GTZ, 2004.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, trad. de Héctor Fix-Zamudio, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- CALLE, Humberto de la, “Financiación de los partidos y las campañas electorales en Colombia”, en CASTILLO, Pilar del y ZOVATTO, Daniel, *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH-CAPEL, 1998.
- , “Financiamiento político público, privado, mixto”, en GRINER, Steven y ZOVATTO, Daniel, *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, Costa Rica, OEA-IDEA, 2004.

- CARPIZO, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, UNAM, 2007.
- , *El presidencialismo mexicano*, 5a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1985.
- , “México, ¿sistema presidencial o parlamentario?”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 1, 1999.
- CASTRO V., Juventino, *El Ministerio Público en México. Funciones y disfunciones*, México, Porrúa, 1976.
- CENTRO CARTER, “El financiamiento de las democracias en las Américas: partidos políticos, campañas y elecciones”, Atlanta, serie especial de conferencias, 17-19 marzo de 2003.
- COLOMER, Josep, “Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias”, en ABAL MEDINA, Juan y CAVAROZZI, Marcelo (comps.), *El asedio a la política*, Buenos Aires, Konrad Adenauer, 2002.
- y NEGRETO, Gabriel L., “Gobernanza con poderes divididos en América Latina”, *Política y Gobierno*, México, núm. 1, primer semestre de 2003.
- DERUYTTERE, Anne, “Pueblos indígenas y desarrollo sostenible: el papel del Banco Interamericano de Desarrollo”, Foro de las Américas, 8 de abril de 1997, en: www.iadb.org.
- DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1962.
- FERREIRA RUBIO, Delia, “Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación”, en GRINER, Steven y ZOVATTO, Daniel, *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, Costa Rica, OEA-IDEA, 2004.
- FERREYRA, Raúl, “Sobre las candidaturas electorales independientes de los partidos políticos”, exposición presentada en las Jornadas sobre Reforma Política y Constitucional, Comisión de Asuntos Constitucionales, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 5 de agosto de 2002.
- FIALLOS OYANGUREN, Mariano, “Derecho electoral y procesos electorales democráticos. La experiencia de Nicaragua (1984-1990)”, *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, 1993.

- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “La función constitucional del Ministerio Público”, *Anuario Jurídico*, México, núm. V-1978, 1979.
- , “Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917”, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, año XX, núms. 58-59, enero-agosto de 1967.
- FREIDENBERG, Flavia, “Democracia interna en los partidos políticos”, en NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, IIDH-Universidad de Heidelberg-IDEA Internacional-TEPJF-IFE-Fondo de Cultura Económica, 2007.
- , “La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto”, en SÁNCHEZ, Fernando y THOMPSON, José (eds.), *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*, San José, IIDH-CAPEL, 2006, colección Cuadernos CAPEL, núm. 50.
- GARCÍA BELAÚNDE, Domingo, “Reconstrucción del sistema político y la ingeniería constitucional”, *Perú 2000: un triunfo sin democracia*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 2000.
- GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, “Nuevas instituciones de derecho electoral centroamericano”, *Justicia Electoral*, México, núm. 1, 1992.
- GARCÍA RODRÍGUEZ, Juan Ignacio, “Proceso y justicia electoral”, *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, 1993.
- GIDLUND, G., “Public Investments in Swedish Democracy”, *The Public Purse and Political Parties: Public Financing of Political Parties in Nordic Countries*, Helsinki, The Finnish Political Science Association, 1991.
- GRINER, Steven y ZOVATTO, Daniel, “De las normas a las buenas prácticas. Una lectura regional comparada del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina”, *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, Costa Rica, OEA-IDEA, 2004.
- GROS ESPIELL, Héctor, “El predominio del Poder Ejecutivo en América Latina”, *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1977.

- , *La Corte Electoral del Uruguay*, San José, IIDH-CAPEL, 1990.
- HTUN, Mala N., “Mujeres y poder político en Latinoamérica”, en BALLINGTON, J. y MÉNDEZ, M., *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, Suecia, International IDEA, 2002.
- HUNTINGTON, Samuel, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Londres, Norman, 1991.
- HURTADO, Osvaldo, “Elementos para una reforma política en América Latina”, Sustainable Development Department Technical Papers Series, SGC-104, Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.
- INTERNATIONAL IDEA, *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*, Estocolmo, International IDEA, 1997.
- JARAMILLO, Juan, “Los órganos electorales supremos”, en NOHLEN, Dieter et al. (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, IIDH-Universidad de Heidelberg-IDEA Internacional-TEPJF-IFE-Fondo de Cultura Económica, 2007.
- JARDIM, Torquato, “Processo e justiça electoral (Introdução ao sistema electoral brasileiro)”, *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, 1993.
- KAUFMANN, Daniel et al., *Governance Matters V. Governance Indicators for 1996-2005*, Banco Mundial, septiembre de 2006.
- LANZARO, Jorge (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas*, Buenos Aires, FLACSO, 2001.
- LINZ, Juan, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Editorial, 1987.
- , “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?”, en LINZ, J. y VALENZUELA, A. (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, Londres, Johns Hopkins University Press, 1994.
- , *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdowns and Reequilibrations*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978.
- , “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, vol. I, núm. 1, 1990.
- , “The Virtues of Parliamentarism”, *Journal of Democracy*, vol. I, núm. 4, 1990.

- y VALENZUELA, A. (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore-Londres, Johns Hopkins University Press, 1994.
- LOEWENSTEIN, Karl, “La ‘presidencia’ fuera de los Estados Unidos (estudio comparativo de instituciones políticas)”, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, año II, núm. 5, 1949.
- , *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., trad. de Alfredo Gallego, Barcelona, Ariel, 1976.
- MAINWARING, Scott, “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, vol. 24, núm. 1, octubre de 1993.
- y SHUGART, Matthew S., “Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate”, en MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew S. (comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002.
- METTENHEIM, Kurt von (ed.), *Presidential Institutions and Democratic Politics*, Baltimore, 1997.
- NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio, *Partidos políticos y “democracia interna”*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.
- NOHLEN, Dieter, *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, México, Porrúa-UNAM, 2006.
- , “Presidencialismo vs. parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos”, en NOHLEN, Dieter y FERNÁNDEZ, Mario (eds.), *Presidencialismo renovado*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998.
- , “Presidencialismo vs. parlamentarismo en América Latina (notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada)”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, 1991.
- , *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, México, TEPJF, IFE, Friedrich-Nauman Stiftung, 1999.
- , *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- et al. (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, IIDH-Universidad de Heidelberg-IDEA Internacional-TEPJF-IFE-Fondo de Cultura Económica, 2007.

- O'DONNELL, Guillermo A., "Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política", *Isonomía*, núm. 14, abril de 2001.
- , "Democracia y Estado de derecho", *Nexos*, México, núm. 325, enero de 2005.
- , "Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America", en MÉNDEZ, Juan E. *et al.* (eds.), *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, Helen Kellogg Institute for International Studies, 1999.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, "El contencioso electoral. La calificación electoral", en NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, IIDH-Universidad de Heidelberg-IDEA Internacional-TEPJF-IFE-Fondo de Cultura Económica, 2007.
- , *El derecho constitucional consuetudinario*, México, UNAM, 1983.
- , "El Poder Legislativo en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior", *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, 1992.
- , "La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional", *VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Sevilla, diciembre de 2003.
- , "La división de poderes", *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 3a. ed., México, Cámara de Diputados-Porrúa, 1985, t. I.
- , "Los sistemas de justicia electoral en el derecho comparado", *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*, México, TEPJF, 2001.
- OROZCO Y VILLA, Alejandro, *Rendición de cuentas en América Latina: fiscalización y acceso a la información*, tesis de grado, Università di Bologna, 2007.
- ORTIZ ORTIZ, Richard, "Introducción. Contextos, instituciones y actores políticos: Dieter Nohlen y el estudio de las instituciones políticas en América Latina", en NOHLEN, Dieter, *El institucionalismo contextua-*

- lizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, México, UNAM-Porrúa, 2006.
- PANEBIANCO, Angelo, *Modelos de partido*, Madrid, Alianza Editorial, 1990.
- PARAMIO, Ludolfo, “Reforma del Estado y reforma política”, ponencia introductoria de la VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, San José, Costa Rica, 2004.
- PAYNE, Mark *et al.*, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, México, BID-International IDEA-Planeta, 2006.
- PESCHARD, Jacqueline, “El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general”, *La aplicación de cuotas: experiencias latinoamericanas. Informe de Taller*, Lima, International IDEA, 2003.
- PEZA, José Luis de la, “Candidaturas independientes”, en NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, IIDH-Universidad de Heidelberg-IDEA Internacional-TEPJF-IFE-Fondo de Cultura Económica, 2007.
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel, “La superación del transfuguismo político en las corporaciones locales como exigencia de una representatividad democrática”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Madrid, 1998, núm. 277.
- RENIU Y VILAMALA, Josep María, *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, Universidad Complutense de Madrid, disponible en: www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/T/transfuguismo.htm.
- ROSSEN, Keith, “The Protection of Judicial Independence in Latin America”, *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio*, México, UNAM, 1988, t. II.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- , “Neither Presidentialism nor Parliamentarism”, en LINZ, J. y VALENZUELA, A., *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, Londres, Johns Hopkins University Press, 1994.
- SHUGART, Matthew y CAREY, John M., *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

- SHUGART, Matthew S., “Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate”, en MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew S. (comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002.
- SILVA, José Afonso da, *Curso di direito constitucional positivo*, 9a. ed., São Paulo, 1993.
- Sitio web: <http://www.eldiario.com.ec/noticias-manabi-ecuador/59165>.
- Sitio web: <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>.
- UGALDE, Luis Carlos, “Relaciones Ejecutivo-Legislativo en México: el caso del veto presidencial”, *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2002.
- URRUTY, Carlos A., “La justicia electoral en la República Oriental del Uruguay”, *Justicia Electoral*, México, núm. 1, 1992.
- VALADÉS, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, 2003.
- , *La dictadura constitucional en América Latina*, México, UNAM, 1974.
- , *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM, 2007.
- VALENZUELA, Arturo, “Partidos políticos y el desafío de la democracia en América Latina”, documento de trabajo, Madrid, Georgetown University-Círculo de Montevideo, 1998.
- , “The Crisis of Presidentialism”, en MAINWARING, Scott y VALENZUELA, Arturo, *Politics, Society, and Democracy. Latin America*, Boulder, Westview Press, 1998.
- VILLANUEVA, Ernesto, *Régimen jurídico de las libertades de expresión e información en México*, México, UNAM, 1998.
- VILLEGAS ANTILLÓN, Rafael, “El Tribunal Supremo en la Constitución de Costa Rica”, *Justicia Electoral*, México, núm. 1, 1992.
- WALL, Allan *et al.*, *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*, Estocolmo, 2006.
- ZOVATTO, Daniel, “América Latina”, en CARRILLO, Manuel *et al.*, *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

- , “América Latina después del rally electoral 2005-2006: algunas tendencias y datos sobresalientes”, *Revista Nueva Sociedad*, núm. 207, enero-febrero de 2007.
- , “El financiamiento electoral: subvenciones y gastos”, en NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, IIDH-Universidad de Heidelberg-IDEA Internacional-TEPJF-IFE-Fondo de Cultura Económica, 2007.
- , “La democracia interna de los partidos políticos en América Latina”, *Revista Debates de Actualidad*, núm. 188, junio-septiembre de 2002.
- , “La reforma político electoral en América Latina: evolución, situación actual y tendencias 1978-2005”, ponencia presentada en el Seminario UIMP, Santander, agosto de 2005.
- , “Las instituciones de democracia directa”, en NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, IIDH-Universidad de Heidelberg-IDEA Internacional-TEPJF-IFE-Fondo de Cultura Económica, 2007.
- , “Reforma institucional y desarrollo, forma de gobierno, sistema de partidos y sistema electoral”, *Seminario: Una Nueva Agenda de Reforma Política para América Latina*, Santander, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 2005.
- , *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, International IDEA-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.