

# La democracia en su contexto

*Segunda edición renovada en homenaje  
a Dieter Nohlen  
en su octogésimo aniversario*

**José REYNOSO NÚÑEZ**  
*Coordinador*



Universidad Nacional Autónoma de México  
Instituto de Investigaciones Jurídicas

## LA DEMOCRACIA EN SU CONTEXTO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
Serie DOCTRINA JURÍDICA, núm. 879

---

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero  
*Secretario técnico*

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho  
*Jefa del Departamento de Publicaciones*

Ricardo Hernández Montes de Oca  
*Editor responsable*

Edna María López García  
Diana Luján Verón  
Cristopher Raúl Martínez Santana  
José Antonio Bautista Sánchez  
*Equipo editorial*

Edith Aguilar Gálvez  
*Elaboración de portada*

# LA DEMOCRACIA EN SU CONTEXTO

*Segunda edición renovada en homenaje  
a Dieter Nohlen  
en su octogésimo aniversario*

JOSÉ REYNOSO NÚÑEZ  
*Coordinador*



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
México, 2019

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad  
Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio  
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 2009

Segunda edición: 6 de noviembre de 2019

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
Ciudad Universitaria, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN: 978-607-30-2357-3

## CONTENIDO

Prólogo . . . . .	XI
Klaus VON BEYME (Alemania)	
Notas para la segunda edición. . . . .	XV
José REYNOSO NÚÑEZ (México)	
Al lector. . . . .	XVII
José REYNOSO NÚÑEZ (México)	
Herminio SÁNCHEZ DE LA BARQUERA Y ARROYO (México)	

### PRIMERA PARTE ACERCA DE DIETER NOHLEN

Datos biográficos de Dieter Nohlen . . . . .	3
Dieter Nohlen: el contexto hace la diferencia . . . . .	5
Florian GROTZ (Alemania)	
Herminio SÁNCHEZ DE LA BARQUERA Y ARROYO (México)	
Dieter Nohlen, amigo de México . . . . .	15
Arturo NÚÑEZ JIMÉNEZ (México)	
Dieter Nohlen: maestro singular en el campo de la ciencia política y el derecho electoral . . . . .	21
Francisco BERLÍN VALENZUELA (México)	
Conversando con Nohlen . . . . .	27
Raúl ÁVILA ORTIZ (México)	
De las opiniones a los argumentos. . . . .	35
Leonardo VALDÉS ZURITA (México)	

SEGUNDA PARTE  
EL CONTEXTO DE TRABAJO DE DIETER NOHLEN

El contexto académico: la Universidad de Heidelberg y el Instituto de Ciencia Política. . . . .	49
Herminio SÁNCHEZ DE LA BARQUERA Y ARROYO (México)	
“...ha crecido desde sus propias raíces” . . . . .	63
Mario FERNÁNDEZ BAEZA (Chile)	
La comparación en la ciencia política. Tres generaciones de Heidelberg en comparación . . . . .	67
Rainer-Olaf SCHULTZE (Alemania)	
Enfoque histórico-empírico e institucionalismo contextualizado: la Escuela de Heidelberg. . . . .	81
Richard ORTIZ ORTIZ (Ecuador)	
Funcionalismo constitucional: ¿el enfoque de investigación en ascenso? . . . . .	103
Jorge SILVERO SALGUEIRO (Paraguay)	

TERCERA PARTE  
LA DEMOCRACIA Y SU CONTEXTO

I. ELECCIONES Y CONTEXTO

De la incertidumbre a la inseguridad en la competencia política. Corrupción, acción penal y violencia política como factores disruptivos en América Latina. Una reflexión preliminar . . . . .	131
Claudia ZILLA (Argentina/Alemania)	
Dinero y política en Latinoamérica. . . . .	143
Daniel ZOVATTO (Argentina)	
Un debate pendiente: el diseño garantista de los organismos electorales. . . . .	157
Fernando TUESTA SOLDEVILLA (Perú)	

El <i>ballotage</i> en América. . . . .	173
Ismael CRESPO MARTÍNEZ (España)	
¡Mujeres al parlamento! Sistemas electorales y cuotas de género en la mirilla . . . . .	189
Michael KRENNERICH (Alemania)	
Participación política igualitaria de las mujeres: deber ser de la democracia . . . . .	221
Line BAREIRO (Paraguay)	
Isabel TORRES (Nicaragua)	
Las organizaciones de la sociedad civil latinoamericana y su incidencia en los procesos políticos y electorales de la región: una nueva forma de participación política que llegó para quedarse . .	249
Ricardo VALVERDE (Costa Rica)	
Participación electoral. ¿Esencia de la democracia? . . . . .	271
Beatriz FRANCO-CUERVO (Colombia)	
Javier Andrés FLÓREZ (Colombia)	
¿Qué es la democracia interna? Una propuesta de redefinición conceptual. . . . .	289
Flavia FREIDENBERG (Argentina)	
Tendencias recientes de la justicia electoral en América Latina . . . .	307
José de Jesús OROZCO HENRÍQUEZ (México)	

## II. ACTORES POLÍTICOS, GOBERNABILIDAD Y CONTEXTO

La carrera política y el capital político . . . . .	343
Manuel ALCÁNTARA SÁEZ (España)	
¿En qué estamos de acuerdo los que no estamos de acuerdo? En torno a la crisis en Bolivia . . . . .	365
Jorge LAZARTE ROJAS (Bolivia)	



Brasil: reflexões sobre governabilidade e democracia . . . . .	379
Bolívar LAMOUNIER (Brasil)	
El juez constitucional en Venezuela y la destrucción del principio democrático representativo . . . . .	389
Allan R. BREWER-CARÍAS (Venezuela)	

### III. REFORMAS INSTITUCIONALES Y CONTEXTO

El orden constitucional: reformas y rupturas. . . . .	485
Diego VALADÉS (México)	
Presidencialismo <i>vs.</i> parlamentarismo: el caso de España . . . . .	507
Antonio Garrido (España)	
La reforma al federalismo cooperativo alemán. ¿Puede el federalismo mexicano aprender de la experiencia alemana? . . . . .	555
José REYNOSO NÚÑEZ (México)	
Reforma política y cultura política: el caso argentino . . . . .	585
Liliana DE RIZ (Argentina)	
Las candidaturas independientes en México: reclamo, representación ciudadana o deficiencia democrática. . . . .	599
René VALDIVIEZO S. (México)	
René VALDIVIEZO I. (México)	

### IV. CULTURA Y CONTEXTO

Un acercamiento a la subcultura de la mujer académica en instituciones de educación superior en Puebla . . . . .	627
Margarita ARGÜELLES GÓMEZ (México)	
El contexto hace la diferencia: análisis comparado de la institucionalidad de infancia y adolescencia en países seleccionados. . . . .	661
Susana SOTTOLI (Argentina)	

¿Cómo despertar a la Bella Durmiente? Las relaciones adormecidas entre Europa y América Latina. . . . .	689
Petra BENDEL (Alemania)	
La política alemana de ocupación en Polonia. Los recuerdos en Alemania Occidental y Oriental. . . . .	705
Klaus ZIEMER (Alemania)	
Religión, democratización y promoción internacional de la democracia. . . . .	733
Julia LEININGER (Alemania)	
Publicaciones del profesor Dieter Nohlen de 1967 2020. . . . .	763
Acerca de los autores. . . . .	815

## PRÓLOGO

Dieter Nohlen es uno de los más extraordinarios politólogos en Alemania; experimentó en Heidelberg su socialización científica dentro de la escuela de Dolf Sternberger y Carl Joachim Friedrich. Heidelberg valía como sede de una ciencia social impregnada por las ciencias de la cultura, que vinculaba de hábil manera la enseñanza de las instituciones y la historia de la política. Nohlen defiende dicha tradición hasta nuestros días, por ejemplo, en su historia del Instituto de Ciencia Política con motivo del 50o. aniversario de su fundación en la Universidad de Heidelberg. Sin embargo, Nohlen no es un “paleoinstitucionalista” como la generación anterior, que, por ejemplo, en la persona de Friedrich, pensaba todavía fuertemente a partir del derecho constitucional. Nohlen desarrolló aún más los conceptos del maestro, pero sin caer en una corriente de moda, que Philippe Schmitter recientemente nombró en tono de burla “neo-neo-institucionalismo”. Al contrario de los “antiguos maestros”, que condenaban los datos estadísticos, los trabajos de Nohlen están llenos de ellos. A diferencia de Sternberger, nunca los hizo procesar por sus asistentes, para luego mandarlos como un ensayo al apéndice.

Dieter Nohlen comenzó como asistente de Sternberger, colaborando en el *Manual de elecciones (Handbuch der Wahlen)* (Sternberger/Vogel: *Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane* [“La elección del parlamento y de otros órganos estatales”], 1969, vol. 1). Pero no se quedó como un simple “carretero”.<sup>1</sup> Ya en un trabajo temprano de 1969 escribió acerca de una *Introducción conceptual en la sistemática electoral (Begriffliche Einführung in die Wahlsystematik)*. Desde entonces puede decirse que ha alcanzado una posición monopólica en la clasificación y evaluación de los sistemas electorales en todo el mundo. Nunca ha permanecido como un ideólogo del sistema electoral o incluso como un propagandista del sistema electoral británico de mayoría, como lo fueron Hermens y Sternberger. Yo me sentía muy unido a él ya en

---

<sup>1</sup> El autor utiliza la palabra *Kärner* (cochero o carretero), en el sentido de quien trabaja para otros; con la denominación *Kärnerarbeit* (trabajo de carretero) se designa en Alemania al trabajo rudo que alguien tiene que realizar (nota de los editores).

nuestros tiempos como asistentes, pues veíamos con cierto escepticismo la propaganda en favor de un sistema electoral de mayoría en Alemania y no pensábamos acriticamente como anglófilos. Dicha propaganda, lanzada en una revista, estuvo a punto de tener éxito, si es que en épocas de la Gran Coalición<sup>2</sup> en 1966-1969, los socialdemócratas no hubiesen abandonado el consenso con los demócrata-cristianos al olfatear súbitamente la oportunidad de formar coalición “medio de izquierda” con un Partido Liberal (FDP) recién convertido en liberal de izquierda, como efectivamente ocurrió en 1969 bajo Willy Brandt. El sistema electoral de mayoría hubiese arruinado sin duda alguna al FDP y a los subsiguientes terceros partidos como “Los Verdes” y “Los de Izquierda”.

En 1978 Nohlen escribió “Los sistemas electorales del mundo” (*Wahlsysteme der Welt*), trabajo pionero para muchos países; no se mantuvo, empero, como un exclusivo especialista en derecho electoral, sino que investigaba las relaciones entre *Derecho electoral y sistemas de partidos*, otra obra de referencia, que en 2009 apareció en su sexta edición.<sup>3</sup> Nohlen dominaba no solamente el debate en Latinoamérica —durante muchos años aparecieron más de la mitad de sus publicaciones en español—, sino que obtenía fama internacional en el mundo anglosajón con obras enciclopédicas sobre *Elections in Africa* (1999), *Elections in Asia and the Pacific* (2001) y *Elections in the Americas* (2005), publicados por la Oxford University Press, si bien él se encuentra más cercano a la tradición hispana que a la anglosajona. Cuando se introdujo en la Ciencia Política el nuevo paradigma de la “Investigación de la transformación de sistemas”, se interesó por primera vez, al colapsarse el comunismo, por Europa del Este. Con Mirjana Kasapovič escribió en 1996 el libro *Sistemas electorales en Europa Oriental* (*Wahlsysteme in Osteuropa*), que, debido a conceptos poco claros de las elites y a una orientación no empírica de los científicos, fue muy importante en esos lugares para combatir las ilusiones de que con la adopción de cualquier sistema electoral se podría garantizar la democratización.

De manera similar a la Escuela de Cambridge en la historia de las teorías políticas, Nohlen llegó al “contextualismo”. Los efectos de los sistemas electorales no pueden predecirse *a priori*, sino que dependen del contexto. De ahí que no se puedan construir sistemas desde una “lógica de la función”. Dieter Nohlen incluyó en sus análisis factores del medio ambiente

---

<sup>2</sup> Es decir, entre el Partido Socialdemócrata de Alemania y la Unión Demócrata-Cristiana (nota de los editores).

<sup>3</sup> En 2014 apareció la séptima edición (nota de los editores).

de manera más fuerte que las investigaciones llevadas a cabo hasta entonces. Sus trabajos tempranos acerca de España y los posteriores sobre países latinoamericanos considerados de forma aislada, como Chile, le hicieron resistir la tentación de calcular “por encima” de países individuales y de sus culturas, como sucede no rara vez en los Estados Unidos. La “sensibilidad al contexto” significa incluir conocimientos sobre la estructura e historia del sistema a tratar.

De manera constante, Nohlen ha ampliado sus intereses, publicando desde temas como el federalismo en Alemania hasta las reformas en Bolivia. Sobre todo en Alemania se ha ocupado también de las sentencias del Tribunal Constitucional Federal acerca de cuestiones electorales, y todavía durante las elecciones en ese país en 2009 mostró en la prensa su ilustrativa visión en torno a una característica especial del derecho electoral alemán, que en las discusiones entre los partidos se había exagerado: los escaños excedentes, que resultan de un sistema electoral en el que cada elector posee dos votos.

Si bien Nohlen tiene sus propias convicciones políticas, nunca se dejó atar a un partido, aun cuando, en alguna ocasión, haya actuado como representante de la Fundación Konrad Adenauer en América Latina, antes de volver a la ciencia —¡gracias a Dios!— para escribir su habilitación en Tubinga y finalmente convertirse en profesor en Heidelberg.

Nohlen ha sido independiente y no ortodoxo. Nunca se ha guardado de debatir con personajes de talla internacional como Lijphart o Juan Linz, poniendo en la picota su ortodoxia. Y no solamente en cuestiones de derecho electoral asume una postura: cuando revivió una antigua discusión de la “grandpa’s political science” —en algún tiempo sostenida entre Laski y algunos estadounidenses—, acerca de cuál es el sistema más adecuado para el desarrollo democrático, si el presidencial o el parlamentario, Nohlen, apoyado en sus profundos conocimientos sobre Latinoamérica, contradujo a Linz en su dogmática opción por el parlamentarismo. A fin de cuentas, ocasionalmente, incluso algunos experimentos parlamentarios, como en Brasil, no pudieron mantenerse, y casi siempre las opciones ni siquiera eran posibles entre un sistema parlamentario y uno presidencial, puesto que surgieron muchas formas mixtas, antes de que Duverger (no muy correctamente) hablase de un “sistema semipresidencial”. La empiria va para Nohlen, inclusive en estas controversias, antes que la lógica de sistemas. Su empiria es empíricamente plena y no se pierde ni en *Survey-Studies* ni en atrevidas correlaciones de datos, agregados como ocurre con algunos estudiosos de la transformación de sistemas.

Cuando Dieter Nohlen celebró su septuagésimo aniversario le deseé “muchos años con su estupenda fuerza científica creadora”, que pudo mostrar realmente en la última década, como demuestra desde entonces su opulenta lista de publicaciones. En su cumpleaños número 80 le deseo mucha felicidad en la desaceleración del ritmo de sus actividades, y mucha satisfacción y alegría por la vida en el círculo de su gran familia.

Klaus VON BEYME

## NOTAS PARA LA SEGUNDA EDICIÓN

Hace 10 años, en 2009, publicamos con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM *La democracia en su contexto*, libro-homenaje con motivo del septuagésimo aniversario del politólogo alemán Dieter Nohlen. Ahora, 10 años después, aparece una segunda edición, precisamente cuando nuestro homenajeado cumple 80 años de fructífera vida. El nuevo libro se compone de textos originales de la versión de 2009, de textos renovados y de nuevas contribuciones. Asimismo, incluye una lista de las publicaciones de Dieter Nohlen, ampliada y actualizada, abarcando ahora desde 1967 hasta la actualidad.

Se mantienen la mayoría de las contribuciones que aparecieron en la edición original, a excepción de los textos que se referían a fenómenos políticos que eran relevantes en 2009, pero que con el paso del tiempo han perdido relevancia por haber sido sustituidos por nuevos acontecimientos.

Se han incorporado cuatro nuevos autores: Antonio Garrido, quien presenta una contribución sobre “Presidencialismo *vs.* Parlamentarismo. El caso de España”; Leonardo Valdés Zurita con el ensayo “De las opiniones a los argumentos”; René Valdiviezo S. y René Valdiviezo I. con un artículo sobre las candidaturas independientes en México. Les agradezco mucho su participación en el libro.

En algunos casos, autores o autoras han sustituido su artículo original por una nueva contribución. Quisiera destacar en este ámbito a Allan Brewer-Carias, quien en la edición original contribuyó con un artículo sobre “La demolición del Estado de derecho y la destrucción de la democracia en Venezuela (1999-2009)”. Ahora incorpora un texto con el título: “El juez constitucional en Venezuela y la destrucción del principio democrático representativo”. Menciono también a Claudia Zilla, quien en 2009 presentó un artículo sobre “Elecciones en América Latina. El manejo problemático de una institución democrática” y ahora incluye uno con el título “De la incertidumbre a la inseguridad en la competencia política. Corrupción, acción penal y violencia política como factores disruptivos en América Latina. Una reflexión preliminar”.

Estos temas, y todos los incluidos en esta obra colectiva, son una muestra de la vinculación del libro con la situación de la democracia en América Latina y en otras regiones del mundo, y con su contribución a su defensa en los casos en que se encuentra en riesgo. Todo ello es congruente con la visión de Dieter Nohlen, quien durante décadas nos ha enseñado la Ciencia Política no solamente como una disciplina que estudia relaciones de causalidad, sino también como una ciencia relevante para la democracia.

Agradezco mucho a las autoras y los autores que hicieron posible la construcción de este libro. Asimismo, agradezco al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, a su director, Pedro Salazar Ugarte, y al secretario técnico, Raúl Márquez, por su iniciativa para reeditar esta obra, que, como homenaje a Dieter Nohlen, pretende dar testimonio de sus imprescindibles y trascendentes aportaciones científicas, su defensa de la democracia representativa y su gran afecto y cercanía por América Latina y el mundo hispanoparlante.

José REYNOSO NÚÑEZ

*Ciudad de México, septiembre de 2019*



## AL LECTOR

Dieter Nohlen ha construido a lo largo de su vida una obra maestra. Ha cuidado hasta el último detalle para lograr una simetría perfecta. Quienes en alguna etapa lo hemos visto construir, somos testigos del esfuerzo sobrehumano que ha destinado para crear un bagaje fundamental de conocimientos que ha marcado e impregnado a la ciencia política, a las ciencias sociales, al derecho público y a la política misma en un sinnúmero de países en todo el mundo, especialmente en los países iberoamericanos.

El 6 de noviembre de 2009 Dieter Nohlen cumple 70 años, y en este aniversario tan lleno de significado, el presente libro tiene el propósito de rendir un homenaje a uno de los politólogos más célebres de nuestro tiempo. Con este homenaje queremos agradecerle su esfuerzo extraordinario y su enorme contribución a la democracia de muy diversos países. Queremos reconocerle su extraordinaria calidad humana y científica, con todo el cariño y admiración de sus alumnos y amigos.

El proyecto de este libro comenzó con proporciones muy modestas y fue creciendo paulatinamente debido al entusiasmo de todos los autores que aceptaban inmediatamente la invitación a participar. El resultado final es de más de treinta y cinco autores de catorce nacionalidades que integran prácticamente la mayoría de los países de Latinoamérica, además de España y Alemania.

La obra está estructurada como una trilogía. En la primera parte, las contribuciones están centradas en la persona de Dieter Nohlen: se trata en gran medida de testimonios muy personales, nacidos de la experiencia y la convivencia en diversas circunstancias con nuestro homenajeado, ya sea como maestro, mentor, amigo, colega o asesor político. La segunda parte está dedicada al contexto de trabajo de Nohlen: la Universidad de Heidelberg y la importancia de la ciencia política en dicha institución, particularmente a partir de la aplicación del enfoque histórico-empírico y de los estudios latinoamericanos.

Por último, en la tercera parte, la democracia en su contexto, se puede observar una división en cuatro áreas que hemos denominado: Elecciones y

contexto, “Actores políticos, gobernabilidad y contexto”, “Reformas institucionales y contexto”, y “Cultura y contexto”. Se conforma por un conjunto de textos que estudian principalmente el área latinoamericana; muchos de ellos —particularmente los elaborados por sus ex alumnos— son una muestra de la aplicación de los principios de la llamada Escuela de Heidelberg en estudios politológicos, mientras que los otros han sido inspirados ya sea en el enfoque científico de Nohlen o en los temas que a lo largo de su brillante carrera académica han sido objeto de su interés científico. Los textos de esta tercera parte van llevando al lector, primero, por el amplio panorama de las elecciones, su regulación, su organización, el sistema electoral, la participación ciudadana, la justicia electoral, los partidos políticos y estudios de caso sobre estos temas; después, se concentra la atención en los actores políticos, la gobernabilidad, así como la situación de la democracia en algunos países; luego, en las reformas políticas en diferentes ámbitos y casos concretos, para pasar a abordar finalmente la cultura y el contexto, de tal manera que ante el lector se presenta un panorama con temas muy selectos que abordan las dimensiones formal, material y de procesos políticos en el subcontinente, sin descuidar las variables del contexto, entre las que se cuenta la cultura política.

El presente libro está elaborado en su gran mayoría por autores latinoamericanos e intregado por temas destinados a América Latina, pues nuestra región ha recibido una particular atención de parte de Nohlen. Este libro es por tanto un merecido homenaje a quien no solamente se ha dedicado a estudiar a esta región del mundo, sino que también ha dado innumerables muestras del cariño que siente por América Latina y por su gente. En este contexto (palabra clave para acercarse a Dieter Nohlen), resulta tanto más significativa la participación de nuestros colegas que provienen de otras regiones geográficas, hermanados en este proyecto común.

Precisamente, en el apartado destinado a la cultura y el contexto, el lector encontrará un texto acerca de las políticas alemanas de ocupación en Polonia durante la Segunda Guerra Mundial. Además de la evidente calidad de dicho estudio, queremos resaltar otra razón para haber incluido esta colaboración en el libro-homenaje: tanto su autor, Klaus Ziemer, como Rainer-Olaf Schultze, quien también participa en esta obra, se cuentan entre los primeros discípulos de Dieter Nohlen cuando este inició su trabajo como joven profesor en Heidelberg. Igualmente, en este apartado se incluyó el texto de Julia Leininger sobre religión, democratización y promoción internacional de la democracia, que analiza la relación entre religión y democracia en general, y en específico con respecto a Mali. Su sola lectura puede

ya proporcionar elementos fundamentales para una comparación heurística con nuestros países.

Algunos de los textos fueron escritos originalmente en alemán y traducidos al español por los compiladores de esta obra. Los textos de Florian Grotz, Mario Fernández, y el escrito conjuntamente por Julia Leininger y Richard Ortiz fueron traducidos por José Reynoso; los de Klaus von Beyme, Michael Krennerich, Julia Leininger, Rainer-Olaf Schultze, Klaus Ziemer y Claudia Zilla, por Herminio Sánchez de la Barquera.

Agradecemos cumplidamente el esfuerzo de todos quienes han contribuido a la publicación de este libro. En primer lugar, nuestro mayor agradecimiento a los autores que han contribuido a la integración de esta obra colectiva. Queremos mencionar especialmente a Klaus von Beyme, amigo y colega de Dieter Nohlen en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg, y, también como él, uno de los politólogos alemanes de mayor reconocimiento internacional, por su amable disposición para escribir el prólogo. Al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, a través de su director, Héctor Fix-Fierro y de Elvia Flores, jefa de Publicaciones. Al publicar este libro han mostrado una vez más un gesto de generosidad y de compromiso con la difusión de la ciencia que ha caracterizado siempre a dicho Instituto.

Asimismo, queremos mencionar aquí a la editorial universitaria “Winter Verlag”, de Heidelberg, por su amable autorización para traducir y publicar los textos de Mario Fernández, Florian Grotz, Julia Leininger/Richard Ortiz y Rainer-Olaf Schultze.

Finalmente: en cuanto a las razones que han movido a los compiladores a emprender este proyecto, queremos decir que es en primer lugar por agradecimiento personal, pues Dieter Nohlen no solamente ha sido nuestro mentor y asesor en el doctorado en Heidelberg, sino una persona que nos ha ayudado en nuestra formación profesional y humana compartiendo sus conocimientos con una generosidad a toda prueba; en segundo lugar, es por admiración, pues hemos aprendido a valorar y reconocer la obra científica de un politólogo de gran prestigio y celebridad, trabajando de cerca con Dieter Nohlen; y en tercer lugar, es por amistad, pues a lo largo del tiempo la relación con él pasó de lo académico a un plano de mayor convivencia, confianza y acercamiento, lo cual nos lleva de nueva cuenta al agradecimiento.

Queremos decir, por último —y en esto, como en el párrafo anterior, creemos hablar en nombre de todos quienes participan en este homenaje—, que de Dieter Nohlen también hemos aprendido a vivir con alegría y a dis-

XX

AL LECTOR

frutar de nuestro trabajo y del estudio de la Ciencia Política: todos hemos sido testigos de su fino sentido del humor.

José REYNOSO NÚÑEZ  
Investigador del Centro de Capacitación Judicial Electoral  
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación  
Ciudad de México

Herminio SÁNCHEZ DE LA BARQUERA Y ARROYO  
Coordinador e investigador de la Maestría en Ciencia Política  
de la Universidad Vasco de Quiroga (Morelia)  
Morelia / Puebla de los Ángeles

Otoño de 2009



Foto 1. Con su mujer Andrea Ebbecke-Nohlen en ocasión de la primera reunión de las fuerzas de oposición al régimen de Franco en Madrid, foto publicada en *El País*, noviembre de 1976.

PRIMERA PARTE  
ACERCA DE DIETER NOHLEN

## DATOS BIOGRÁFICOS DE DIETER NOHLEN

Dieter Nohlen nació el 6 de noviembre de 1939 en Oberhausen, Renania, Alemania. Está casado y tiene cuatro hijos.

Entre 1960 y 1966 estudió ciencia política, historia y literatura francesa en las universidades de Colonia, Heidelberg y Montpellier. Se doctoró en 1967 en la Universidad de Heidelberg con la tesis *El parlamentarismo español del siglo XIX*. Tras una estancia de dos años en Santiago de Chile como representante de la Fundación Konrad Adenauer, presentó su tesis para habilitación a cátedra en 1973 en la Universidad de Tubinga, titulada *Chile. El experimento socialista*.

En 1974 fue nombrado profesor titular de Ciencia política en la Universidad de Heidelberg; en 2005 fue declarado profesor emérito. En el largo transcurrir de su carrera, Nohlen ha desempeñado diferentes cargos académicos. Entre otros, fue director del Instituto de Ciencia Política en la Universidad de Heidelberg entre 1978 y 1979, así como decano de la Facultad de Filosofía e Historia de la misma Universidad entre 1990 y 1992. Cabe destacar también su posición como cofundador y ex director científico del Heidelberg Center para América Latina en Santiago de Chile, llevada a cabo entre 2001 y 2002. Por otra parte, impartió clases en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sita en Santiago de Chile, en el Instituto Ortega y Gasset de Madrid y en el Heidelberg Center para América Latina, donde fundó la maestría en European Political Studies. A lo largo de su carrera, ha dado un sinnúmero de conferencias magistrales en toda América Latina. Finalmente, destaca su continua actividad como consultor político, especialmente su participación en la Misión de las Naciones Unidas para las elecciones nicaragüenses de 1990.

La labor científica de Nohlen fue galardonada en 1991 con el Premio Max Planck de Investigación, que compartió con Sonia Picado Sotelo, concedido por su cooperación con el Instituto Interamericano por los Derechos Humanos (IIDH), afincado en Costa Rica. En 1995, Nohlen recibió el Premio Especial al Libro del Año por su *Enciclopedia del Tercer Mundo*, editada con Franz Nuscheler, y en 2000 el Premio de la Universidad de Augsburgo para Estudios Iberoamericanos. En 2005, en el acto de su jubilación, le fue

concedida la Medalla de Honor de la Universidad de Heidelberg por sus méritos relacionados con el Heidelberg Center para América Latina. En el mismo año, la Universidad de París II le otorgó el Certificado honoris causa de Administrador de Elecciones.

Nohlen es especialista en instituciones políticas, temas electorales, desarrollo de la democracia y política social e internacional, además de ser un reconocido experto en América Latina. Su interés por el rigor metodológico de la disciplina ha quedado plasmado en un gran número de obras por él compiladas, como el *Diccionario de la política*, de siete tomos, o la *Enciclopedia del Tercer Mundo*, de ocho volúmenes, de las cuales se vienen haciendo ediciones actualizadas desde los años sesenta. Si bien gran parte de su obra está escrita en alemán, Nohlen es también autor y compilador de varios libros en lengua española, fruto de su interés por América Latina y de su intensa cooperación con numerosos científicos sociales de la región. Es destacable su ya clásico libro *Sistemas electorales del mundo*, aparecido en Madrid en 1981; su estudio *Sistemas electorales y partidos políticos*, publicado en México (Fondo de Cultura Económica), y su monumental *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. De gran relevancia es el *Diccionario de ciencia política* (Editorial Porrúa y El Colegio de Veracruz), en colaboración con Rainer-Olaf Schultze, una versión ampliada de la obra alemana expresamente adaptada al público hispanoparlante. Sus aportaciones al debate sobre presidencialismo y parlamentarismo, así como sobre las reformas electorales son de obligada referencia.



## DIETER NOHLEN: EL CONTEXTO HACE LA DIFERENCIA

Florian GROTZ  
Herminio SÁNCHEZ DE LA BARQUERA Y ARROYO

SUMARIO: I. *Breves datos biográficos.* II. *Trabajo de investigación.* III. *Importancia de su obra.* IV. *Bibliografía.*

Dieter Nohlen, uno de los científicos sociales más renombrados de nuestros días, ha marcado de manera trascendental la labor de investigación, de docencia y de formación politológica desarrollada en la Universidad de Heidelberg, siguiendo la firme tradición que ha caracterizado a dicha institución académica alemana, como se puede ver con amplitud en la segunda parte de este libro-homenaje. Sin embargo, su influencia no se queda ahí, sino que se ha extendido por todo el orbe tanto en el ámbito académico como también en el de la política práctica.

Se trata, en efecto, de uno de los estudiosos de la ciencia de la política más influyentes del mundo actual, a quien se considera a la vez como uno de los “latinoamericanistas” más reconocidos tanto en la reflexión política como en labores de asesoría y consultoría en la región, por lo que ha jugado un papel de suma importancia en las discusiones en torno a los procesos de democratización y de reformas políticas en América Latina. Aun después de haber sido declarado profesor emérito, Nohlen sigue más presente que nunca en este subcontinente, no nada más por sus frecuentes visitas y por seguir escribiendo en español, sino porque su obra en alemán se sigue traduciendo, leyendo y analizando con sumo interés y atención. Por si fuera poco, muchos de sus discípulos en América Latina han alcanzado puestos importantes en ambos escenarios, el de la academia y el de la política, por lo que han podido aplicar los principios y postulados aprendidos en la cátedra a sus respectivos campos de trabajo.

## I. BREVES DATOS BIOGRÁFICOS

Dieter Nohlen nació el 6 de noviembre de 1939 en Oberhausen, en el estado de Nordrhein-Westfalen (Renania del Norte-Westfalia).<sup>1</sup> En 1960 inició sus estudios de ciencia política, historia, romanística, filosofía y pedagogía en Colonia, y desde 1961 en Heidelberg, ciudad en la que vive desde entonces, a pesar de muchas estancias en el extranjero. Esta estabilidad se debe quizá a que desde sus inicios estudiantiles encontró el tema de investigación que le daría celebridad internacional con el correr de los años y que sigue siendo su pasión: las elecciones y los sistemas electorales. Al igual que Klaus von Beyme —otro notable politólogo—, Nohlen pertenece a la segunda generación de politólogos formados en Heidelberg, por lo que estudió con los “padres fundadores” del Instituto de Ciencia Política de la renombrada universidad. *El parlamentarismo español del siglo XIX (Spanischer Parlamentarismus im 19. Jahrhundert)* es el título de su tesis doctoral, realizada bajo la asesoría de su maestro, el célebre politólogo Dolf Sternberger y del afamado historiador Werner Conze. Empero, ya desde su época de estudiante se separó del enfoque preponderantemente normativo de Sternberger, desarrollando una perspectiva de análisis empírica comparativa.

Después de una breve estancia en Chile como representante de la Fundación Konrad Adenauer (de 1970 a 1973), se habilitó como profesor universitario en Tübingia (Tübingen) con un trabajo titulado *Chile: el experimento socialista (Chile—Das sozialistische Experiment)*, en 1973. A partir del año siguiente y hasta su jubilación en el 2005, Dieter Nohlen ocupó una cátedra como profesor de ciencia política en la Universidad de Heidelberg, en donde fue director del Instituto de Ciencia Política y decano de la Facultad de Filosofía e Historia. Fue también cofundador y director científico del Heidelberg Center para América Latina, en Santiago de Chile (2001-2002). Nohlen, profesor titular emérito, está casado con Andrea Ebbecke-Nohlen y tiene cuatro hijos.

Nuestro homenajeado empezó a estudiar la ciencia de la política cuando ésta aún no se establecía plenamente como disciplina universitaria en Alemania. En Heidelberg, en el Instituto de Ciencia Política, recibió la orientación fundamentalmente de dos maestros: del ya citado Sternberger y de Bernhard Vogel, en aquella época profesor asistente y quien después tendría una brillante carrera política. Este último fue determinante para

---

<sup>1</sup> Los siguientes datos biográficos se basan en: <http://www.nohlen.uni-hd.de/de/cv.html> (fecha de consulta: 20 de mayo de 2014).

despertar el interés de Nohlen por los procesos electorales, pues estaba al frente de un ambicioso proyecto sobre dicho tema en Europa, país por país. Nohlen se encargó primero del caso de España y luego de Portugal.

Cuando Vogel, debido a sus crecientes ocupaciones políticas, dejó el proyecto, Nohlen, estudiante aún, asumió su dirección; en el grupo de trabajo se encontraban, entre otros, Franz Nuscheler, Klaus Landfried, Rainer-Olaf Schultze y Klaus Zimmer, quienes después serían científicos sociales de gran trayectoria y con quienes Nohlen emprendería y publicaría ambiciosos proyectos de investigación. Para el libro resultante, editado por Sternberger y Vogel, llamado *Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane, Band 1: Europa (La elección del Parlamento y de otros órganos estatales, vol. 1: Europa)*, Nohlen escribió, además de los capítulos correspondientes a varios países, una importantísima introducción conceptual. En ésta encontramos una digresión de 10 páginas en la que se encuentra ya la esencia de lo que más adelante se daría en llamar “el enfoque histórico-empírico”.<sup>2</sup>

## II. TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

El trabajo de Dieter Nohlen se caracteriza por tres principios fundamentales, cuyos orígenes se pueden rastrear hasta la época en que era estudiante en Heidelberg. En primer lugar, la precisión conceptual como arranque imprescindible de todo análisis científico; en segundo lugar, la consideración de que el contexto puede marcar la diferencia, lo cual es de trascendental importancia para la aplicación práctica, y, en tercer lugar, el trabajo en equipo, necesario en un mundo cada vez más complejo.<sup>3</sup>

Nohlen se ha ganado un sólido prestigio a nivel mundial, sobre todo gracias a sus investigaciones relativas a las ciencias comparadas de gobierno, al estudio de los problemas económicos, políticos y sociales del llamado “tercer mundo” —recordemos que su interés temático, como ya lo hemos advertido, se concentra geográfica y culturalmente en Latinoamérica—, a los procesos y sistemas electorales y a los partidos políticos en todo el mundo; de igual forma, se ha interesado por estudiar el desarrollo democrático, las políticas sociales y la política exterior, además de la metodología de la

---

<sup>2</sup> Grotz, F., “Dieter Nohlen (\*1939)”, en Jesse, Eckhardt y Liebold, Sebastian (eds.), *Deutsche Politikwissenschaftler—Werk und Wirkung (Politólogos alemanes: obra e influencia)*, Nomos, Baden-Baden, 2014, p. 2.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 1.

ciencia política. Es, asimismo, por todos reconocida su labor como editor de muy exitosos diccionarios especializados, tanto en alemán como en español.<sup>4</sup>

El interés del doctor Nohlen por América Latina surgió por diversos caminos: por un lado, al extender el estudio de los sistemas electorales a otras regiones del mundo; por otro, al haber escrito su tesis doctoral sobre la España del siglo XIX, se entusiasmó por tender una conexión con nuestro subcontinente. Además, el hecho de haber vivido en Chile durante tres años le permitió un acercamiento a la cultura y a la política de Latinoamérica, brindándole la oportunidad de visitar casi todos los países y reuniéndose con políticos y académicos locales.<sup>5</sup>

Sin duda, la estabilidad de Nohlen en cuanto a su lugar de residencia y a su lugar de trabajo nos ayudan en parte a explicar su enorme producción científica. La presencia de Klaus von Beyme y de Nohlen durante tanto tiempo en Heidelberg fue sin duda un factor clave para entender por qué el Instituto de Ciencia Política de la universidad se convirtió en uno de los centros de investigación más renombrados en Europa.

Otra parte del éxito de Nohlen reside, sin lugar a duda, en las estructuras permanentes de cooperación que, en forma de círculos concéntricos, supo construir con efectividad en torno suyo. El primer círculo estaba conformado por su equipo de trabajo en Heidelberg, al que se integraban constantemente nuevas generaciones de estudiantes y de doctorandos, buscando además constantemente financiamiento de diferentes instituciones. El segundo círculo se formó a partir de la colaboración con miembros del antiguo equipo de trabajo, quienes ya ocupaban cátedras en diversas universidades alemanas, como Franz Nuscheler o Rainer-Olaf Schultze. El círculo exterior comprendía particularmente la colaboración con América Latina, de la que han resultado, además de numerosísimas publicaciones de todo tipo, frecuentes giras de conferencias, cursos y labores de consultoría. Estas actividades se vieron favorecidas por el creciente ambiente democrático a partir aproximadamente de los años ochenta y por el hecho de que, por eso mismo, algunos ex alumnos de Nohlen paulatinamente pasaron a ocupar elevados puestos académicos y políticos.

---

<sup>4</sup> Sánchez de la Barquera y Arroyo, H., “Dieter Nohlen o de la sensibilidad por el contexto”, en Covarrubias, Israel (ed.), *Figuras, ideas y territorios. Cartógrafos contemporáneos de la indagación política en América Latina*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2014, p. 9.

<sup>5</sup> Reynoso, J., “Conversando con Dieter Nohlen”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, vol. 1, núm. 9, 2012, p. 452.

La obra de Dieter Nohlen puede estructurarse en tres grandes ámbitos:<sup>6</sup>

- *Elecciones y sistemas electorales*. Elemento central es el libro *Wahlssysteme der Welt (Sistemas electorales del mundo)*, de 1978, que extiende los trabajos tempranos de Heidelberg a otras áreas del mundo fuera de Europa y cuya edición española, de 1981, tuvo una enorme repercusión internacional. En 1986 publicó una obra que se volvió imprescindible: *Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlssysteme (Derecho electoral y sistema de partidos. Sobre la teoría y el empirismo de los sistemas electorales)*. Desde mediados de los años noventa, Nohlen continuó con la enorme tarea de discutir y explicar los sistemas electorales del mundo entero.
- *Investigaciones sobre Latinoamérica*. Desde su estancia en Chile a principios de los años setenta, Nohlen ha dedicado una gran parte de su producción científica a nuestro subcontinente, además de sus labores editoriales, de asesoría, consultoría y colaboración con académicos y políticos. Ejemplos de textos acerca de temas electorales, de subdesarrollo, sistemas de gobierno (presidencialismo vs. parlamentarismo), reformas y democratización, son: el *Diccionario de ciencia política*, *El institucionalismo contextualizado* y el *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. La huella de Nohlen en América Latina ya es parte integral y esencial de las discusiones politológicas en la región, como bien lo advierte López Rubí: “Nohlen es una voz infaltable e influyente, desde hace décadas, en el debate sobre la vida sociopolítica de América Latina...”<sup>7</sup>
- *Trabajos fundamentales para la ciencia de la política*. Nohlen es autor y editor de numerosas obras referenciales para el estudio de la ciencia política, entre las que destacan sus diccionarios, tanto en alemán (*Lexikon der Politik*, *Lexikon Dritte Welt*, *Handbuch der Dritten Welt*), como en español (*Diccionario de ciencia política*). Hay que resaltar el gran reconocimiento que Nohlen ha encontrado con su labor como compilador, organizador y editor de obras que requieren el concurso ordenado de hasta cientos de científicos, por lo que estos libros han contribuido a la integración e identidad de la ciencia política alemana.

---

<sup>6</sup> Según Grotz, *op. cit.*, pp. 4 y ss. Los lectores pueden encontrar el listado completo de la obra de Dieter Nohlen, de 1968 a 2020, en este mismo libro.

<sup>7</sup> López Rubí, J. R., “Introducción: estudiar, debatir, proponer. A propósito de Dieter Nohlen”, en López Rubí, J. R. (coord.), *Política y ciencia política en Dieter Nohlen*, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2007, p. 13.

### III. IMPORTANCIA DE SU OBRA

El peso de Nohlen en Latinoamérica es tan considerable que cuando, en esta región del planeta, alguien habla de la llamada Escuela de Heidelberg, se remite prácticamente de manera exclusiva a su enfoque histórico-empírico, esto es, a su análisis politológico de las instituciones y que ha alcanzado en América Latina una amplia difusión. Por el contrario, en Alemania, la misma denominación abarca, además de a Nohlen, a sus reconocidos colegas Klaus von Beyme y Manfred G. Schmidt. Él mismo ha denominado a su enfoque de investigación “institucionalismo contextualizado”, puesto que subraya el peso del contexto en el análisis institucional.<sup>8</sup> De ahí la famosa frase, que aparece en el título a este capítulo, de que, en el desarrollo y funcionamiento de las instituciones políticas, con frecuencia “el contexto hace la diferencia”.<sup>9</sup>

Los ejes programáticos básicos que soportan a este enfoque histórico-empírico son los siguientes:<sup>10</sup>

- El tratamiento cuidadoso de los conceptos.
- El análisis de los fenómenos políticos considerando su contexto respectivo.
- El empleo sistemático y privilegiado del método comparativo.
- Una concepción de causalidad social compleja, circular y recíproca.
- La consideración de las contingencias históricas.

Estamos aquí entre el conocimiento profundo de los casos de estudio individuales y la formulación de proposiciones teóricas universales, a decir de Ortiz, además de que, siguiendo a la Escuela de Heidelberg, el diseño institucional no debe guiarse exclusivamente por criterios de tecnología social, sino que debe ajustarse a las exigencias concretas del sistema político respectivo. No olvidemos que, al rechazar la existencia de modelos, sistemas o programas universalmente ideales y válidos, el institucionalismo contex-

---

<sup>8</sup> Ortiz, R., “Institucionalismo contextualizado”, en Nohlen, D., *Diccionario de ciencia Política*, México, El Colegio de Veracruz-Porrúa, 2006.

<sup>9</sup> Nohlen, D., *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, UNAM, 2003.

<sup>10</sup> Ortiz, R., “Introducción. Contextos, instituciones y actores políticos: Dieter Nohlen y el estudio de las instituciones políticas en América Latina”, en Nohlen, D., *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, México, Porrúa-UNAM, 2006, p. 16.

tualizado afirma que el mejor modelo es aquel que mejor se adecua a las condiciones particulares de contexto y que mejor se ajusta a las funciones que debe desempeñar en el sistema político correspondiente.

Por ello, por medio de su vasta actividad como asesor, Nohlen se ha convertido en un experto muy consultado en el campo de la política institucional en general y, en particular, de las reformas electorales y de los sistemas electorales, como afirma Schultze en su contribución en este mismo libro-homenaje. Subrayemos que Nohlen, pese a no haber fungido como actor en el mundo de la política práctica, la conoce y la observa muy de cerca: como científico, comprende a la política y a los políticos, los ha respetado y goza por lo tanto del respeto de éstos.<sup>11</sup>

El trabajo politológico de nuestro homenajeado ha sido objeto de reconocimiento desde hace muchos años. Así, por ejemplo, en 1991 recibió el Premio de Investigación Max Planck (Max-Planck-Forschungspreis), junto a Sonia Picado Sotelo, por su colaboración científica con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos; en 1995, el premio especial al libro del año por el *Manual del Tercer Mundo (Handbuch der Dritten Welt)*, editado en colaboración con Franz Nuscheler; en el 2000, la Universidad de Augsburgo y la Fundación Albert Leimer lo galardonaron con el Premio Universitario para Estudios sobre España y Latinoamérica. Al ser declarado profesor emérito de la Universidad de Heidelberg, en 2005, le fue otorgada la Medalla al Mérito debido a su labor en el Heidelberg Center para América Latina. La Université Panthéon II de París le concedió en ese mismo año el *Diplôme honoris causa*, y en el 2009 fue declarado “profesor honorario” por la Universidad Andina Simón Bolívar, en Quito. La Universidad Católica del Perú y la Universidad de Buenos Aires lo nombraron doctor *honoris causa* en 2010 y en 2011 la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla hizo lo mismo. Más recientemente, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y la Universidad Inca Garcilaso de la Vega le otorgaron también el doctorado *honoris causa*.

Una faceta muy importante e igualmente de gran trascendencia en la vida profesional del doctor Nohlen es su actividad como docente, como profesor de ciencia política. Además, ha sido asesor de tesis doctoral de una gran cantidad de alumnos provenientes de todo el mundo, con lo que ha contribuido a la formación de redes de investigadores y al intercambio

---

<sup>11</sup> Fernández, M., “Dieter Nohlen: persona y obra”, en López Rubí, J. R. (coord.), *Política y ciencia política en Dieter Nohlen*, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2007, p. 158.

permanente de resultados de investigación en diversos lugares de la geografía mundial.

Para terminar, hacemos nuestras las palabras de José Ramón López Rubí,<sup>12</sup> cuando afirma, a propósito de la trayectoria de este eminente científico alemán, que hay tres palabras que la definen con precisión, que deberían estar presentes en el trabajo de todo politólogo y que Nohlen ha llevado al más alto nivel académico: estudiar, debatir y proponer.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- COVARRUBIAS, I. (ed.), *Figuras, ideas y territorios. Cartógrafos contemporáneos de la indagación política en América Latina*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2014.
- FERNÁNDEZ, M., “Dieter Nohlen: persona y obra”, en LÓPEZ RUBÍ, J. R. (coord.), *Política y ciencia política en Dieter Nohlen*, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2007.
- GROTZ, F., “Dieter Nohlen (\*1939)”, en JESSE, Eckhardt y LIEBOLD, Sebastian (eds.), *Deutsche Politikwissenschaftler—Werk und Wirkung (Politólogos alemanes: obra e influencia)*, Nomos, Baden-Baden, 2014.
- LÓPEZ RUBÍ, J. R. (coord.), *Política y ciencia política en Dieter Nohlen*, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2007.
- LÓPEZ RUBÍ, J. R., “Introducción: estudiar, debatir, proponer. A propósito de Dieter Nohlen”, en LÓPEZ RUBÍ, J. R. (coord.), *Política y ciencia política en Dieter Nohlen*, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2007.
- MOHR, A. y NOHLEN, D. (eds.), *Politikwissenschaft in Heidelberg. 50 Jahre Institut für Politische Wissenschaft (Ciencia política en Heidelberg: 50 años del Instituto de Ciencia Política)*, Heidelberg, Winter Verlag, 2008.
- NOHLEN, D., *Diccionario de ciencia política*, México, El Colegio de Veracruz-Porrúa, 2006.
- NOHLEN, D., *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, UNAM, 2003.
- NOHLEN, D., *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, México, Porrúa-UNAM, 2006.

---

<sup>12</sup> López Rubí, J. R., “Introducción: estudiar, debatir, proponer. A propósito de Dieter Nohlen”, en López Rubí, J. R. (coord.), *Política y ciencia política en Dieter Nohlen*, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2007, p. 15.



- ORTIZ, R., “Institucionalismo contextualizado”, en NOHLEN, D., *Diccionario de ciencia Política*, México, El Colegio de Veracruz-Porrúa, 2006.
- ORTIZ, R., “Introducción. Contextos, instituciones y actores políticos: Dieter Nohlen y el estudio de las instituciones políticas en América Latina”, en NOHLEN, D., *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, México, Porrúa-UNAM, 2006.
- REYNOSO, J., “Conversando con Dieter Nohlen”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, vol. 1, núm. 9, 2012.
- SÁNCHEZ DE LA BARQUERA Y ARROYO, H., “Dieter Nohlen o de la sensibilidad por el contexto”, en COVARRUBIAS, Israel (ed.), *Figuras, ideas y territorios. Cartógrafos contemporáneos de la indagación política en América Latina*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2014.
- ZILLA, C., “Los conceptos en el enfoque politológico de Dieter Nohlen”, en LÓPEZ RUBÍ, J. R. (coord.), *Política y ciencia política en Dieter Nohlen*, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2007.

## DIETER NOHLEN, AMIGO DE MÉXICO

Arturo NÚÑEZ JIMÉNEZ

En 1981 me desempeñaba yo como funcionario en la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, año cuando tuve mi primer acercamiento al pensamiento y la obra de Dieter Nohlen. Un amigo mío, intelectual coahuilense valioso —Jacinto Faya Viesca—, me obsequió el libro *Sistemas electorales del mundo*, de ese preclaro autor, publicado ese mismo año por el Centro de Estudios Constitucionales de España a partir de la traducción de la edición alemana de 1978.

Por aquel entonces no me ocupaba, laboralmente hablando, de asuntos políticos y electorales; no obstante ello, como se lo he comentado a Jacinto Faya, su obsequio fue premonitorio para mi desarrollo profesional, ya que posteriormente, a partir de 1987, y más claramente del 10. de diciembre de 1988, me vinculé institucionalmente con esos temas, con los cuales sigo guardando estrecha relación hoy en día en mi condición de senador de la República.

Al participar en los años 1989-1990 en los trabajos de la reforma electoral que dio origen al Instituto Federal Electoral, entre otras aportaciones relevantes, el libro de Nohlen se convirtió en texto de consulta permanente para profundizar en los sistemas electorales, que Dieter aborda con gran rigor científico y conceptual en una visión comparada que reflejaba ya su conocimiento enciclopédico sobre la materia y su capacidad didáctica para transmitirlo a neófitos como yo.

Cuando en 1990, a invitación del entonces director del Fondo de Cultura Económica, escribí con propósito de divulgación el libro denominado *El nuevo sistema electoral mexicano*, aquel estudio de Dieter Nohlen me sirvió muchísimo al desarrollarlo, especialmente el capítulo II, relativo a “La integración de los órganos de representación”.

Poco a poco fui conociendo más, a través de sus libros, a Dieter Nohlen. Fue en julio de 1996, siendo subsecretario de gobierno en la Secretaría de Gobernación, que tuve la gran oportunidad de tratarlo personalmente, al

venir él a nuestro país para dictar una conferencia magistral en el marco de las actividades organizadas por las autoridades electorales mexicanas, administrativas y jurisdiccionales, para incorporarse formalmente a la Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore).

Desde entonces —registro yo— Dieter Nohlen se convirtió en un gran amigo de México y de los mexicanos, como ya lo era de los latinoamericanos de otros muchos países. Con Daniel Zovatto, ese otro gran amigo de nuestro país y discípulo suyo, Dieter no ha dejado de acompañar con sus reflexiones teóricas y aportaciones concretas los esfuerzos nacionales desplegados por el gobierno y los partidos políticos en el marco de la larga y compleja transición a la democracia que hoy se encuentra empantanada en su etapa de consolidación.

En 1997, Dieter Nohlen participó con el propio Zovatto y con Felipe González Roura en la formulación del “Análisis del Sistema Electoral Mexicano. Informe de un Grupo de Expertos”, promovido por el Instituto Federal Electoral (IFE), para evaluar el sentido y los alcances de la reforma electoral de 1996.

A través de su obra escrita, de conferencias y del siempre enriquecedor trato directo con él, Nohlen contribuyó decididamente a que muchos viéramos con mayor claridad que las especificidades históricas del desarrollo político del país requerían en esta nueva etapa de la construcción democrática nacional de instituciones como el IFE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que en otras realidades nacionales —como las de los países de Europa Occidental— no se entenderían (hay que recordar que allá por lo general son los ministerios del interior los que organizan los comicios).

Las aportaciones académicas de Dieter Nohlen seguramente serán valoradas por otros participantes en este libro, más autorizados que yo para hacerlo, en el homenaje a él al cual hemos sido convocados sus amigos por sus 70 fructíferos años de vida. No obstante ello, no puedo dejar de mencionar que aún políticos en activo hemos abrevado del instrumental analítico desarrollado por él para estudiar los sistemas políticos a través de tres sistemas fundamentales: el electoral, el de partidos políticos y el de gobierno. Para la comprensión de cada uno de ellos, Nohlen ha escrito libros y dictado conferencias, haciendo énfasis en el análisis comparado para tener referencias útiles a las cuales acudir, pero recordándonos siempre en el marco del institucionalismo contextualizado y de la aplicación del método histórico-empírico que “el contexto hace la diferencia”, que tampoco es posible la imitación extralógica tratándose de instituciones políticas-electorales, ni

mucho menos la implantación acrítica de modelos de organización política que han tenido éxito en otros países, y a los cuales se les pretende dar una supuesta validez universal, por parte lo mismo de intelectuales de buena fe que de consultores interesados, para transferirlos a sociedades nacionales, como la mexicana, con diferentes historia, cultura, estructuras sociales y correlación de fuerzas, entre otros aspectos esenciales.

Esto bien lo sabemos los mexicanos. Al respecto nos basta recordar que, adicionalmente a las necesidades propias del nuevo país que éramos en 1821 al consumarse la independencia nacional, la adopción de la forma federal del Estado y de la forma presidencial de gobierno que triunfó en la Constitución de 1857 y llegó para quedarse, se inspiró en las instituciones creadas por el genio americano. No obstante ello, la historia de nuestro azaroso siglo XIX da cuenta de los enormes costos pagados por la nación —en términos de tiempo, vidas humanas y recursos económicos— para “mexicanizar” ambas formas de organización, al punto que hoy nuestro federalismo y nuestro presidencialismo funcionan de modo tal que se diferencia claramente del federalismo y el presidencialismo de los Estados Unidos de América.

Para ser Federación tuvimos que dejar atrás intentos por establecer en México un Estado unitario en forma de una República central; para ser régimen presidencial de gobierno, hubo que rechazar dos aventuras imperiales, una antes de la Constitución de 1857 y otra después de ella. Es por tal recorrido histórico que entendemos bien a Dieter Nohlen cuando sostiene que “no hay un modelo único de federalismo y que sería estéril el intento de desarrollarlo”.

El enfoque del institucionalismo contextualizado resulta muy útil para armonizar las pretensiones de la politología, basada necesariamente en abstracciones y generalizaciones para sustentar categorías conceptuales, hipótesis, tendencias y aun leyes en la medida que quiere ser ciencia, con las necesidades de la política militante, siempre específica y cambiante en situaciones concretas. Por eso, el enfoque de Nohlen no avala ni imitaciones extralógicas o recetas de supuesta validez universal, ni tampoco pre-textos o subterfugios para darle cualquier contenido a las instituciones, que traicione su apego a valores democráticos irrenunciables en aras de supuestas peculiaridades, justificatorias incluso de prácticas y usos que niegan tales valores.

Como es sabido, en México la transición democrática se ha venido concretando fundamentalmente a través de sucesivas reformas a las reglas electorales, esto es, a las que tienen que ver con el acceso al poder público. El hecho de que en el país se haya desarrollado un partido hegemónico (en la

terminología de Giovanni Sartori), devino en que la formación de un sistema de partidos competitivos y la creación de órganos autónomos capaces de garantizar elecciones libres y auténticas se constituyeran, junto con la alternancia en la titularidad del Poder Ejecutivo Federal, en objetivos recurrentes en la lucha política durante las últimas décadas.

Sin embargo, a medida que se avanzaba en la organización imparcial de las elecciones, la consolidación de partidos de oposición realmente nacionales y el establecimiento de condiciones de equidad en la competencia comicial, no se avanzó al mismo ritmo en la conformación de una cultura política democrática ni en la reforma de las reglas para el ejercicio del poder político. Éstas siguen siendo esencialmente todavía las mismas del anterior régimen autoritario.

México vive la contradicción de que las mismas instituciones políticas del pasado tienen hoy diferentes contenidos, caracterizados en lo general por ser más democráticos. Salvo ajustes parciales, no ha habido ni voluntad ni capacidad política para rediseñar integralmente el régimen político en tanto forma de gobierno.

Dieter Nohlen ha participado activa y decididamente en el debate sobre el sistema de gobierno en América Latina, constituyéndose en el adalid de la forma presidencial sobre las propuestas parlamentarias de Juan Linz y Arturo Valenzuela, y semiparlamentarias de Giovanni Sartori. Nohlen encabeza la tesis de un “presidencialismo renovado”, que sea capaz de dotar de eficacia a las instituciones gubernamentales para garantizar la gobernabilidad democrática de las sociedades nacionales de los países latinoamericanos.

En el caso de nuestro país, Nohlen ha advertido que ni el parlamentarismo ni el semipresidencialismo a la francesa, son la solución para las necesarias reformas institucionales que requiere la instauración y consolidación del régimen democrático entre los mexicanos. Del primero piensa que “sus propulsores siguen sin tomar en serio el contexto histórico y sociocultural...”; sobre el segundo opina que hay que impedir que el posible bloqueo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, que puede darse en una situación de gobierno dividido, sea trasladado al interior del propio Ejecutivo, al establecer una dualidad de mandos que responda a fuentes de legitimidad y de poder diferenciadas: el voto ciudadano en el caso del presidente de la República, y la confianza del Congreso, en el del primer ministro.

Es por ello que, sin recetas rígidas, Nohlen se pronunció en México a favor de renovar el presidencialismo, lo que sugiere hacer tanto por la vía de las prácticas políticas como de los rediseños institucionales. Al respecto,

ha escrito: “El establecimiento de una democracia operante y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en México requieren de reformas constitucionales así como de cambios de conducta”.

Esta última afirmación tiene una gran relevancia porque en la consideración del binomio desarrollo institucional-desarrollo de la cultura política, algunos actores le ponen toda la carga, al momento de hacer propuestas para México, a los aspectos institucionales como si en ellos se agotaran las exigencias de cambio en nuestro país para darle eficacia y funcionalidad al sistema político en su conjunto. Se reduce entonces el cambio a distintas opciones de ingeniería constitucional y diseños institucionales, sin tomar en consideración las condiciones de la realidad en lo que tiene que ver con los desempeños de los actores políticos.

Lo cierto es que las lecciones de la experiencia aconsejan que los cambios institucionales vayan acompañados de los cambios en los comportamientos. De otro modo, pueden establecerse en el orden normativo de un país instituciones sumamente avanzadas que la cultura política prevaleciente no deje pasar, cayéndose en simulaciones muy costosas, del tipo de las que ocurrieron en la Nueva España durante el periodo colonial cuando al recibirse ordenanzas y otras disposiciones de la metrópoli se decía “acátense pero no se cumplan”.

También resulta indeseable que los cambios en las actitudes y los comportamientos en una sociedad, que constituyan la cultura política prevaleciente, no se ven correspondidos con los necesarios cambios institucionales, los que de no darse pondrían en riesgo la estabilidad del sistema político mismo.

Dieter Nohlen ha contribuido a nuestro desarrollo político democrático porque es un gran amigo de México. Estoy cierto que a sus lúcidos 70 años y los muchos más que le quedan por vivir, seguirá haciéndolo con el rigor alemán que distingue a este universal científico de la política.

México, D. F., 22 de octubre de 2009

## DIETER NOHLEN: MAESTRO SINGULAR EN EL CAMPO DE LA CIENCIA POLÍTICA Y EL DERECHO ELECTORAL\*

Francisco BERLÍN VALENZUELA

En 1980, con motivo de la elaboración de mi tesis para obtener el grado de doctor en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, intitulada “Derecho electoral: instrumento normativo de la democracia”, tuve ocasión de acercarme por medio de sus libros a numerosos autores que venían publicando valiosos trabajos sobre la ciencia política, la sociología política, el derecho constitucional y el derecho electoral. Dentro de éstos, ocupaba un lugar preferente el nombre de Dieter Nohlen, prestigiado investigador de la ciencia política, quien gozaba de un amplio prestigio, tanto en Alemania como en el mundo de habla hispana, debido fundamentalmente a su destacada labor académica en el campo de la ciencia política y del derecho electoral.

En lo particular, tuve conocimiento de su obra poco tiempo después de haber publicado el libro *Derecho electoral*, que fue uno de los primeros intentos por integrar esta rama como una nueva disciplina jurídica en México, gracias al envío de los boletines bibliográficos que recibía de editoriales españolas, en los que se consignaba la edición por el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid del interesante trabajo de investigación realizado por Dieter Nohlen, denominado *Sistemas electorales del mundo*, publicado originalmente en el idioma alemán en 1978 con el título: *Wahlssysteme der Welt-Daten und Analysen*, el cual fue traducido al español por Ramón García Cotarelo en 1981.

Al tener conocimiento de esta traducción, inmediatamente solicité a la editorial que promovía su venta, me fuera enviado un ejemplar para conocer el contenido de tan sugerente obra.

Muy grato fue para mí la lectura de este libro que me permitió ampliar los conocimientos sobre el derecho electoral, dentro de un estudio comprado que, como decía su autor, era

---

\* Versión publicada en la edición de 2009.

un análisis teórico (sistemático) y empírico (histórico de los sistemas electorales). En su reflexión teórica ofrece un cuerpo sistemático de proposiciones con un alto grado de generalización, apoyándose en un análisis histórico-empírico amplio y minucioso. Se pretendía un análisis histórico sistemático equilibrado, a fin de poder enunciar proposiciones directamente congruentes con los textos sociales y políticos.

La divulgación de esta obra en el mundo de habla hispana aumentó el interés de los estudiosos de la materia, quienes por diversos caminos comenzaron a acercarse a este autor que hacía sentir su influencia académica en las universidades y en los institutos de estudios especializados.

Dieter Nohlen se convirtió así en un prestigiado académico, que proyectaba en América Latina novedosas ideas en el terreno electoral, motivando a los académicos a realizar nuevas reflexiones en sus contribuciones a la integración temática de la doctrina electoral, que dieron a conocer en libros y revistas de diversos países. En lo personal, la influencia de este admirable maestro estuvo presente al escribir mi libro *Teoría y praxis política-electoral*, publicado también por la Editorial Porrúa, en 1983.

No fue casual entonces que cuando el CAPEL (Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral) fundado en 1983 por el Centro Interamericano de Derechos Humanos con sede en Costa Rica, cuyo director fundador, Jorge Mario García Laguardia, tuvo la gentileza de darme a conocer el proyecto, en un memorable encuentro en la ciudad de México, expresándome que sería un centro de estudios especializado en el campo de las elecciones en América Latina, lo que consideré era una espléndida idea, a la que en México nos habíamos adelantado al crear en 1982 el Instituto Nacional de Derecho Electoral y Estudios Políticos (INDEEP), en el que participó un selecto grupo de académicos y políticos que me apoyaron al nombrarme presidente, entregándome un ejemplar de los estatutos que regían nuestra actividad.

El CAPEL realizó una amplia tarea editorial que divulgó y analizó la temática electoral con la participación de numerosos académicos y estudiosos de los procesos electorales en los diversos países de América Latina habiendo integrado una amplia colección sobre sus sistemas electorales. Es de esperarse que la obra editorial de esta institución se continúe y se sigan publicando y actualizando los libros que se hicieron.

Dentro de estas publicaciones se elaboró un importante *Diccionario electoral*, que según el decir de la directora ejecutiva del IIDH, Sonia Picado, fue una experiencia colectiva para sintetizar “el pensamiento actualizado sobre administración, sistemas y procesos electorales, aspectos que le permitirá



ser un útil material de consulta y orientación para funcionarios, estudiantes y público en general”.

En esta obra fuimos invitados a participar el doctor Nohlen y el suscrito para desarrollar algunos de los temas, correspondiéndole a él: “Sistemas políticos comparados”, y a mí: “Financiamiento de partidos políticos”. Es indudable que el *Diccionario electoral* ha sido una importante fuente de conocimientos y consulta de todas las personas interesadas en la problemática de las elecciones.

Pues bien, el CAPEL organizó un seminario internacional sobre elecciones a fines de la década de 1980, al que fui invitado a participar y que acepté de inmediato por el interés que tenía para mí el tener la oportunidad de conocer a Dieter Nohlen, cuya intervención se anunciaba en el programa diseñado.

En este escenario se dio nuestro primer encuentro, dialogando sobre temas electorales afines y experiencias concretas que cada uno de nosotros habíamos tenido en nuestra vida académica.

A partir de entonces se inició una estrecha amistad con tan relevante maestro, que se ha venido acrecentando a través del tiempo en diferentes encuentros académicos y familiares tanto en México como en Alemania y que se tradujo en su intervención en conferencias magistrales como la que se realizó en Xalapa, Veracruz, en el Diplomado sobre *El Estado contemporáneo y su reconstrucción institucional*, organizado por el suscrito en su carácter de subsecretario de Asuntos Jurídicos y Participación Ciudadana en 2001, que resultó ser un evento de singular importancia al congregar a destacados académicos internacionales y prestigiados profesores mexicanos para reflexionar sobre cómo debía ser el Estado del siglo XXI.

Los trabajos presentados en este encuentro recogieron la participación de Dieter Nohlen, quien presentó una ponencia intitulada “Sistemas electorales”, habiéndome correspondido la formulación de los comentarios a su trabajo.

Las ponencias de los diversos participantes fueron integrados en una memoria que se publicó en 2002 por la Editorial Porrúa, en un libro intitolado también con el nombre del Diplomado: *El Estado contemporáneo y su reconstrucción institucional*, coordinado por quien esto escribe.

Años más tarde, con motivo de mi designación como fundador y director de El Colegio de Veracruz, invité al profesor Nohlen a formar parte del Consejo Editorial de la Revista *Conciencia política*, especializada en ciencia política, administración pública, desarrollo regional y derecho, en un grupo selecto en el que participaban brillantes académicos como los profesores

Francis Delperee de la Universidad de Lovaina Bélgica; Enrique González Casanova de la UNAM; B. Guy Peters de la Universidad de Pittsburg, Estados Unidos; Amalendu Misra de la Universidad Queen's Belfast, Reino Unido; Abel Rivera Sánchez de la Universidad de Hull, Reino Unido y Ángel Rivero de la Universidad Autónoma de Madrid, España. El Colegio de Veracruz se vistió de gala al recibir en su seno al profesor Dieter Nohlen, para impartir un seminario sobre ciencia política durante una semana, el cual contó con numerosos asistentes, debido fundamentalmente al gran prestigio del maestro que lo impartiría. Muchas fueron las enseñanzas que los participantes obtuvieron de las conferencias magistrales de este ponente, quien como era su costumbre realizó en el último día un debate al que denominó "Unos contra Otros", en que tuve el privilegio de expresar puntos de vista que discrepaban del autor a fin de abrir al diálogo sus propuestas.

Vienen a mi memoria las palabras que el maestro Nohlen, poseedor de un gran sentido del humor, me dijo cuando aceptó venir a este seminario: "Acepto ir a Xalapa siempre y cuando se me invite a mi esposa Andrea y a mí al término del seminario a bailar danzón en el Zócalo de la ciudad de Veracruz", condición que fue aceptada de inmediato con tal de contar con su presencia en el seminario, habiéndolo acompañado a la tertulia sabatina en la que puso en práctica su habilidad para este baile.

Como se aprecia de la lectura de su amplio currículum, la obra académica de Dieter Nohlen ha sido muy amplia y se distingue por su contribución al estudio de las instituciones políticas, de los temas electorales, así como a su incansable trabajo para impulsar el desarrollo de la democracia en América Latina y en el mundo. Él fue un representante distinguido de la Fundación Konrad Adenauer en Santiago de Chile, ciudad en la que realizó estudios durante dos años presentando su tesis a cátedra en 1963 en la Universidad de Tubinga con un trabajo intitulado *Chile: el experimento socialista*, en el cual analizó los acontecimientos políticos de ese país.

Posteriormente, con un buen dominio del idioma español fue invitado por varios países América Latina para impartir conferencias magistrales y asesorar a sus gobiernos como consultor político en las reformas a sus instituciones electorales.

Es dentro de esta intensa actividad donde la dirección de El Colegio de Veracruz, a mi cargo, le solicitó su autorización para que esta institución educativa llevara a cabo la traducción de su *Diccionario de ciencia política*, que en colaboración con Rainer-Olaf Schultze había publicado en idioma alemán en 2002 con el título de *Lexikon der Politikwissenschaft* y que para 2005 había alcanzado ya su tercera edición.

Esta importante traducción, que se encargó a Marcos Romano y Peter Storand, se realizó durante 2005 y ha permitido a los estudiosos de la ciencia política conocer mejor las modernas nociones de esta disciplina para actualizar sus conocimientos. El trabajo para preparar los originales en español fue muy intenso y se hizo posible gracias a los esfuerzos conjuntos de El Colegio de Veracruz y del equipo de colaboradores del profesor Nohlen, quien pacientemente fue revisando y poniendo al día los borradores que se le enviaban a Heidelberg desde Xalapa en un puente académico que se había establecido para estar en constante comunicación a través de la vía informática y que funcionó eficientemente.

El éxito alcanzado por este *Diccionario*, que consta de 1,529 páginas publicadas en dos tomos por la casa Editorial Porrúa y El Colegio de Veracruz se hizo patente de inmediato, pues a partir de su presentación, primero, en el propio Colegio el 14 de febrero de 2006 y al día siguiente en el auditorio del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, contó con los comentarios de destacadas personalidades en el mundo académico mexicano como Jesús Tovar Mendoza, Emilio Chuayffet Chemor, Mariano Palacios Alcocer, en Xalapa; así como de los directores de las facultades de Derecho, de Ciencias Políticas y Sociales y del Instituto de Investigaciones Jurídicas, instituciones de la UNAM, que le dieron con su intervención un gran realce a la presentación de tan importante obra académica.

La última vez que vi a Dieter Nohlen fue en Heidelberg, en el otoño de 2007, con motivo de la visita que mi esposa Edith y yo le hicimos, habiendo sido atendidos gentilmente por él y su estimada esposa Andrea. Considero que en esta visita tuvimos un espléndido guía de turistas de lujo, pues el maestro nos acompañó a varios lugares para explicarnos la importancia de esta ciudad que ha traspasado las fronteras de Alemania.

A través de la vía informática hemos seguido en contacto y esperamos que muy pronto visite la Casa de la Cultura Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tengo el honor de dirigir en Xalapa, Veracruz, a fin de que imparta un nuevo seminario sobre los temas de su especialidad que esperamos concretar el próximo año con motivo de alguna de sus próximas visitas a nuestro país, en la que se incluye desde luego una especial invitación al zócalo del Puerto de Veracruz para que siga poniendo en práctica sus habilidades danzoneras.

## CONVERSANDO CON NOHLEN\*

Raúl ÁVILA ORTIZ

Comienzo con tres confesiones: me declaro muy honrado por la amistad de Dieter; me suscribo como su alumno, aun sin haber tomado un curso escolarizado con él; y me asumo aprendiz permanente de sus teorías y aplicaciones prácticas en la vida cotidiana y no sólo en la vida profesional, académica o política. Tengo, Dieter, un grave compromiso contigo.

Seguro que recuerdas que te conocí en un lugar tan común como simbólico para el intercambio y la comparación internacional: el aeropuerto de la ciudad de México, hace ya una década. Allí, esperando tu equipaje luego de un viaje prolongado, con un pie sobre el filo de la banda que lo traería hasta nosotros, con el calor propio del verano, me dictaste una conferencia particular, desde luego provocada por mis preguntas insistentes sobre el método que guían tus investigaciones y, en particular, las semejanzas y diferencias entre esa perspectiva científica y el enfoque a la Giovanni Sartori. Obviaré cualquier referencia a contenidos. Me interesa, más bien, acreditar tu generosidad intelectual, tu tolerancia, puesto que no me conocías de antes, y has sido desde entonces tan sensible para explicarme con largueza y rigor algunos tópicos que no me ha sido fácil entender.

En los años subsecuentes, que se extienden hasta 2007, habría de continuar con mi nuevo amigo esa clase de conversaciones.

Sea en un auto con rumbo al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sea en el Instituto Federal Electoral, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, ya en el vestíbulo de un hotel o un restaurante, o bien, en la ciudad de México, Acapulco, Tlaxcala o Oaxaca, los diálogos contigo, Dieter, se han dado siempre con la plácida intensidad y profunda concentración que la mente y el espíritu del profesor exento de soberbia sabe provocar en sus alumnos.

Recuerdo tres momentos especiales en esos tránsitos. La presentación en el Tribunal Federal Electoral, de la mano de Jesús Orozco, de tu libro de 1999: *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos. Opciones institucionales*.

---

\* Versión publicada en la edición de 2009.

les a la luz del enfoque histórico-empírico, “la trilogía”, momento en que fue posible trascender la conversación privada para convertirla en diálogo público que permitiera experimentar en qué medida iba comprendiendo las lecciones del amigo y prestigiado catedrático de la Universidad de Heidelberg. Otro, la presentación de tu obra de 2003: *El contexto hace la diferencia. Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, en el propio Tribunal, cuando la discusión sobre la relevancia de las condiciones histórico empíricas en el análisis institucional y la consultoría política práctica cobraba más interés, sobre todo luego de la alternancia, en el tiempo de la reforma del Estado que no llegó y el impacto del ambiente sociopolítico que se veía venir sobre las instituciones electorales, en aquel año. Uno más, en 2004, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, durante un diplomado sobre consolidación democrática, cuando, apoyado en un simple rotafolio, nos explicaste paso a paso las innovaciones recientes que habías introducido al enfoque histórico-empírico, referidas a la circularidad e interactividad interna y externa de la trilogía respecto al contexto. En todas estas ocasiones, pero en particular en esta última, en que al fin aprecié tu naturaleza profesional esencial, la de profesor, pude constatar que la grandeza de la sencillez pertenece al genio.

De allí a viajar y conversar por los caminos del sur de México, donde con frecuencia el institucionalismo contextualizado convive con diversas formas de contextualismo semiinstitucionalizado, y se juega buena parte del futuro del país, sólo fue cuestión de tiempo.

De los tres viajes emprendidos por Nohlen a estas tierras, el primero fue en 2004. Dieter, acompañado por su querida y gentil esposa, Andrea, disertó en el tribunal electoral oaxaqueño en torno a nuestros temas favoritos: instituciones y justicia electoral. Pero, mejor aún, recuerdo aquella mañana en Monte Albán, cuando un guía no convencional, que parecía estarnos esperando desde hacía mucho tiempo, de nombre Rolando, nacido en un pueblo cercano, nos develó interpretaciones heterodoxas de piedras, espacios, tiempos y movimientos divinos y terrenos hasta provocar un diálogo creativo que sólo pudo detener la extenuación. El Tule y Mitla ya no serían lo mismo después de aquel trance anímico e intelectual. Tan sólo un discreto mezcal nocturno en el Asador Vasco (restaurante atípico de nombre no oaxaqueño), seguido de una cena exenta de chapulines, cuya degustación le debes al pueblo de Oaxaca, Dieter —pero te comprendemos, te comprendemos, gran amigo—, pudo traernos de nuevo a la realidad inmediata en cuyo contexto político se estaba decidiendo, precisamente por el tribunal electoral local, otorgar registro al primer partido indígena de México: el Partido Unidad Popular, que jugaría un papel crucial en la diferencia del

resultado electoral ese mismo año en las elecciones para renovar la gubernatura.

Pero tengo aún más presente, querido Dieter, el viaje académico de octubre de 2006, después que las instituciones electorales, por tanto tiempo maduras, se cimbraran ante la agresividad del contexto y cuya resistencia, en tus palabras, rindió testimonio a su diseño virtuoso, con todo y sus debilidades, las cuales, más tarde, en 2007, serían corregidas.

En la Universidad Autónoma de Tlaxcala, pequeña pero pujante, el doctor Nohlen ofreció una conferencia, como debían serlo todas, poco extensa y muy bien ordenada, asequible hasta transmitir concepto y método a los menos conocedores de las premisas del institucionalismo contextualizado. Breve, dado que la discusión y el diálogo no pueden esperar mucho si han de retroalimentar el conocimiento que jamás descansa. Ordenada, pues de otra forma no se predica con el ejemplo y el descuido abona la confusión.

De allí hasta la “Sierra Juárez”, a la Universidad de Ixtlán y al pueblo mágico de Capulalpam de Méndez (en honor de Miguel Méndez, profesor de Benito Juárez).

Durante el trayecto, Dieter, recordarás que nos detuvimos justo en lo más alto de la Sierra Mixteca, en un mirador natural, para embelesarnos con el horizonte y lamentar la pobreza, mientras continuábamos la charla —acompañados, desde luego, de Andrea— sobre la falibilidad institucional, hasta antes de ser interrumpidos por un anciano campesino. Éste, quien emergió en forma repentina e inesperada desde la ladera del abismo que se perdía a nuestros pies, quemado por el sol y el frío, luego del saludo se sumó a la conversación explicando que creía que el hombre debía dedicarse a construir, como lo hacía él mismo —poniéndose de ejemplo— en aquella ladera abrupta para honrar su naturaleza. Construir —reiteró— porque —señalando al norte con su dedo índice, y refiriéndose a las grandes ciudades sabiendo que de allí procedíamos— hay quienes se dedican sólo a destruir, lo cual, agregó, es mucho más fácil y rápido —como ocurre con las instituciones, diría Dieter— lo que no debemos hacer —insistió aquél, procediendo a obsequiarnos una pequeña piedra con figura caprichosa que él había modelado y que aseguró nos llenaría de buena energía—. Llamó, desde luego, poderosamente nuestra atención. No pidió nada. No quería nada. Sólo conversar. Compartir.

La estancia en la “Sierra Juárez” no pudo ser más agradable y aleccionadora. Dieter y Andrea la disfrutaron mucho y llegaste —generoso amigo— a comparar a aquella con bosques alemanes, “si bien éstos un poco mejor señalizados”.

La Universidad de Ixtlán, una de las más de diez joyas regionales oaxaqueñas cuidadosa y hábilmente cultivadas por su excelentísimo rector, Modesto Seara, había abrigado la noche previa nuestro cansancio, una vez dejada atrás la imposible capital del Estado, entonces presa de la sinrazón radical de la política por otros medios, lo que impidió el regreso a Monte Albán. Pero, ya por la mañana, el bosque nos renovó completos. Allí, junto a una taza de chocolate, en aquel comedor de madera abierto a ideas frescas, fue obligado referirse a las auténticas tradiciones comunitarias, las de los pueblos indígenas mejor organizados del país, capaces de condicionar a cualquier gobernador y a todo gobierno para negociar, siempre negociar, en tanto Unión Liberal de Ayuntamientos de la “Sierra Juárez”, su entrada y salida a la modernidad en defensa de una forma de comunitarismo o más bien comunismo —dirían los intelectuales serranos— sustentable. No pudo faltar a la mesa el tema de las elecciones por usos y costumbres, sobre las cuales, Dieter, recuerdo que afirmaste que en tanto institución propia de los pueblos resulta expresión de su contexto, de modo que allí el contexto hace la diferencia en sentido inverso, es decir, respecto a la institucionalidad democrática liberal, con la que, sin embargo de lo antes dicho, interactúa a través de los sistemas electorales constitucionales. (Y, en verdad, prefiero no seguir ahora esa reelaboración recuperada en este espacio, que en todo caso nos debe Nohlen). Cambio.

Es mejor seguir con Capulalpam y Guelatao, comunidades natales de dos gigantes bajitos: Miguel Méndez y Benito Juárez (y no lejos de allí, el pueblo en vilo del otro profesor de don Benito, Teococuilco de Marcos Pérez) —la llamada “trilogía serrana” que acuñaría con pensamiento y acción incluso el México del siglo XX— en donde fue posible caminar entre historia, política y derecho, abrazados por el pasado y el presente de palacios municipales, iglesias, escuelas, talleres, montañas y lagos, cuestionados a cada paso por el futuro de un año 2006 cuyo laberinto no ofrecía salida fácil.

Los países —acotaría Nohlen— suelen ser víctimas de su propia historia, pero ustedes los mexicanos harían bien en no fustigarse tanto y tan a menudo porque en verdad no han sufrido tanto y pasado por tan graves momentos como otros pueblos. En buena medida, están experimentando ahora los beneficios de la libertad y los dilemas de la democracia que han construido y están en vías de consolidar.

El viaje siguió por el Istmo de Tehuantepec pasando por los vestidos de tehuana de mi madre —otra amiga— Carmen Ortiz hasta llegar a Huatulco para perderse en el aislamiento de un paraíso terrenal.

Luego de semejante odisea, Dieter reaparecería, como el Ave Fénix, en la Universidad del Mar, en las afueras de Huatulco, para conversar, siempre conversar con profesores y alumnos en torno al análisis institucional y las variables del contexto; para llevar, humildemente bajo el brazo, su *Diccionario de ciencia política*, de 2005, en dos tomos, a la vista de quien se interesara; para comprobar que, aun en el rincón más alejado del país, como quería Karl Popper y hoy replantea Boaventura de Souza, el conocimiento científico y el sentido común se entrelazan a cada momento.

Fue allí, en Huatulco, a orillas del mar, en un restaurante que más bien parecía un desierto, en que Dieter y Andrea me provocaron un ajuste de cuentas con mi propia historia, lo cual hasta ahora aprecio. No diré más al respecto. Quede constancia, tan sólo, de que aprendí mucho más que ellos dos de ese inolvidable viaje, simplemente conversando, y que les debo una visita a Heidelberg.

Dieter volvió a Oaxaca por tercera ocasión, esta vez en 2007. Para entonces, cuando te encontré en el seminario “Cómo hacer que funcione el sistema presidencial”, en febrero de ese año en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, junto con Daniel Zovatto y otros colegas muy respetados y queridos, entre ellos, Jorge Carpizo y Diego Valadés, estaba claro que de “la trilogía” había que concentrarse en la reforma al sistema de gobierno, que hasta ahora no hemos podido consumir, lo mismo que el tema del sistema de partidos, sobre el cual te he escuchado sostener que la configuración mexicana es de las más difíciles de gobernar. Y en eso estamos.

Pero el regreso tuvo lugar en noviembre, de la mano de tu hija mayor. La conferencia, enmarcada en el porfiriano Teatro “Macedonio Alcalá”, habría de alimentar nuestra comprensión sobre la evolución institucional de América Latina y México, así como los riesgos del caudillismo, esa antigua patología latina, para la consolidación de la democracia. De nuevo Monte Albán, que, en verdad, no obstante su edad, es siempre nuevo, lo mismo que las visitas a espacios selectos de la ciudad que, pese a todo, siempre se renueva. Mi única queja, amigo Dieter, es que nos sigues debiendo la prueba de los “grillos”, es decir, para evitar confusiones, de los saltamontes, que algún día habrás de superar.

Mientras tanto, el *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, que Nohlen coordinó con otros distinguidos académicos, vio al fin la luz en su segunda edición, corregida y aumentada, en 2008, y fue acogido por especialistas y estudiosos de la materia con singular interés. Ha servido de libro de texto para diversos cursos en varias escuelas del país. Pero Nohlen no se detiene: si se le pierde de vista unos cuantos meses, habrá que desti-



nar más tiempo a leer sus nuevas contribuciones, como *El institucionalismo contextualizado*; *Sistemas electorales en su contexto* o *Derecho y política en su contexto*, publicados en México en los últimos tres años.

Extrañé(amos) mucho a Nohlen en 2008 pues su acostumbrado viaje anual a México no tuvo lugar por diversas razones, aunque su compensación fue nuestro consuelo al saber que al fin pudiste disfrutar, Dieter, un día de tu cumpleaños con tu familia entera. Muy merecido.

No pretendo llevar más allá estas notas. Sólo me permito un par de reflexiones adicionales y ofrezco disculpas por hablar en primera persona.

La huella de Dieter en mi ánimo y formación intelectual es ya indeleble. No es sólo que el institucionalismo contextualizado se avenga muy bien con el estudio y su operación en la realidad política y constitucional latinoamericana y del país; no es que la epistemología que le subyace y los conceptos y métodos con que se despliega y aplica nos mantengan ocupados pensando y haciendo que ocurran cosas en el ámbito institucional y contextual de la vida pública; no es, tampoco, que en cada reforma electoral y su evaluación ulterior veamos las presencias y las ausencias de una pertinente instrumentación de la teoría y sus hallazgos; no es que el contexto haga de más la diferencia al grado que las instituciones no puedan más ante su poder factual, y que sigamos sin conocer a fondo, precisamente, el contexto; no es que veamos “traiciones” institucionales en los diseños que no son suficientemente virtuosos o que comprobemos que funcionan o no lo suficiente en el contexto; no es sólo que cada vez más alumnos comparten la perspectiva y la están estudiando; es que, más allá o más acá de esos problemas y temas, el institucionalismo contextualizado, sin exagerar, refiere a nuestra propia vida. Porque somos institución y contexto, historia genética y memoria cultural, lo que incluye la conciencia del futuro, y, al mismo tiempo, somos cambiantes y finitos, tal y como lo son el conocimiento y las sociedades, las repúblicas y sus instituciones. Por eso, el sentido científico de Nohlen, que es sentido común, no puede sino perdurar y mantenerse vigente. Porque la vida misma es un proceso de investigación. Porque no lo sabremos nunca todo sino más bien algo de ciertas cosas. Mientras más maestros, más aprendices. Sólo podremos acercarnos un poco más a las respuestas y soluciones, y ello siempre que hagamos bien los cuestionamientos y preguntas puesto que la dinámica coyuntural y la complejidad de las circunstancias y el tiempo nos tornan limitados. De allí, según sostiene Jürgen Habermas, la importancia de la acción comunicativa, o bien, según lo vio Richard Rorty, el adiós a la filosofía de la conciencia a cambio de un diálogo contextual intersubjetivo.

Pensar de otra forma nos aleja de la condición humana y, por supuesto, de la utilidad práctica del conocimiento.

Por eso hay que seguir estudiando, con Dieter Nohlen, el institucionalismo contextualizado, cuyas fortalezas y debilidades conviene enfatizar y ponderar en bien del progreso de la ciencia, el sentido común y la política constitucional democrática. Por ello y mucho más, el profesor emérito de la Universidad de Heidelberg se merece ya la apertura de un Seminario Permanente que multiplique y distribuya ampliamente los panes de su pensamiento fecundo, que enseñe a cómo se hacen y operan teoría y métodos, que no tome en cuenta el tiempo de las instituciones, que luego suelen constreñir esfuerzos de larga maduración, y que de todos modos pasará, de tal suerte que es mejor darse prisa.

Antes de cerrar el texto, debo hacer una última confesión, junto con una disculpa ofrecida desde ahora a José Reynoso, digno pupilo de Nohlen, pues luego de que durante varias semanas pude y no pude pensar en lo que aquí he escrito violando mis promesas de entrega de estas notas, de repente, una noche de octubre, ahora mismo, me descubro redactando a borbotones, ¡en el aeropuerto de la Ciudad de México! Aquí, por una extraña energía, donde conocí a Dieter. A donde espero que siga arribando año con año para continuar conversaciones sin final que sólo significan, para bien, nuevos comienzos y más juventud acumulada —a sus setenta años— lo que es sinónimo de experiencia, que tanta falta nos hace.

¡Con mi mejor afecto para ti, Dieter! ¡Gracias por tu amistad, que es decir fraternidad eterna!

## DE LAS OPINIONES A LOS ARGUMENTOS

Leonardo VALDÉS ZURITA

Conocí personalmente al profesor Dieter Nohlen en julio de 1996. Vino a la Ciudad de México a dictar una conferencia magistral en la III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore). En ese evento se anunció la incorporación del entonces Instituto Federal Electoral (IFE) y del Tribunal Federal Electoral (TFE), de México, a la asociación no gubernamental que agrupaba ya a la mayoría de las autoridades electorales del continente. La Uniore, creada en 1991, derivó del Protocolo de Tikal, firmado en 1985 por los organismos electorales de Centroamérica y el Caribe, así como del de Quito, establecido por las autoridades electorales de América del Sur en 1989. Esos esfuerzos de unidad y colaboración de las autoridades electorales del continente eran parte de la llamada “tercera ola” de la democratización de América Latina.

El hecho de que las autoridades electorales de México fueran aceptadas en la Uniore no era menor; ya que representaba el reconocimiento internacional al proceso de democratización que se venía desarrollando desde mediados de los setenta, pero que inició con la reforma electoral de 1976, luego de que tuvimos una elección presidencial de candidato único. Mucho pasó durante esos años. Entre 1976 y 1996, se permitió el registro de nuevos partidos políticos; se facilitó la participación de las oposiciones en la Cámara de Diputados federal, en los Congresos de los estados y en los ayuntamientos, primero en las ciudades más pobladas del país y después en todas; se inició la ruta para otorgar financiamiento público a los partidos políticos, a partir de una fórmula establecida en la Constitución y no de manera discrecional y por debajo de la mesa, y se crearon el IFE y el TFE, que poco a poco se fueron profesionalizando y ganando y consolidando su autonomía e imparcialidad. Habíamos vivido la última elección de un sistema hegemónico (quizá la primera de un sistema plural y competitivo) en 1994 y se procesaba una reforma política y electoral que vendría a impulsar, de manera indubitable, el proceso de cambio democrático en México.

Ese era el contexto político en el que Nohlen ofrecía su conferencia magistral, en el emblemático Museo de Antropología de Chapultepec. Me correspondió ser uno de los dos comentaristas de su brillante exposición; el otro fue mi amigo Jorge Alcocer. Nohlen habló de los sistemas de gobierno, electorales y de partidos. Explicó que son los “elementos substanciales que conforman un sistema político, su estructura y su dinámica”.<sup>1</sup> Explicó que los tres se definen a partir de ordenamientos constitucionales; pero que, mientras los dos primeros son producto de decisiones de las élites políticas, el tercero es resultado de la intervención de la sociedad en la lucha democrática por el poder político. Reflexionó sobre los dilemas que enfrentan los científicos, los políticos y los consultores, cuando se trata de discernir respecto de las capacidades de los sistemas de gobierno, electorales y de partidos, para lograr la gobernabilidad democrática en un lugar y en un momento histórico determinado.

Para hacerlo, Nohlen ordenó sus argumentos a partir de tres “niveles de reflexión: el normativo, el analítico y el operativo”.<sup>2</sup> Al llegar al tercero, ofreció una reflexión que aún me sorprende:

El nivel operativo comparado con el normativo y el analítico, exhibe características propias por sobre todo debido a la relación obligada que aquí se establece entre ciencia política y política ... Esta relación es problemática, y para bien comprender esto, es necesario tener en cuenta una de las diferencias fundamentales entre política y ciencia política, que tal vez más influye en esta relación: La política es mucho más compleja que como suele ser tratada en la ciencia política.<sup>3</sup>

Yo, de alguna manera, lo había vivido; pero nunca lo había leído y escuchado con tanta claridad.

Por supuesto, Nohlen no traía ninguna receta para que México enfrentara y, eventualmente, resolviera la compleja situación política en la que había quedado después del conflictivo año electoral de 1994. Eso, a pesar de que Dieter tenía ya una larga experiencia de análisis de las realidades políticas latinoamericanas. Quizá ahí estaba el origen de su prudente intervención.

Yo, antes de ese evento, había revisado el importante y ambicioso libro de Nohlen, *Los sistemas electorales del mundo*, publicado por el Centro de Estudios

---

<sup>1</sup> *III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales*, México, julio de 1996, p. 21.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 26.

Constitucionales de Madrid en 1981. Además, había citado, en 1992, en mi tesis de doctorado, dos artículos suyos “Two Incompatible Principles of Representation” y “Changes and Choices in Electoral Systems”, que Lijphart y Grofman le publicaron, a través de la editorial Praeger, en el imperdible libro titulado *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, de 1984. Había también usado como material bibliográfico, en mis cursos de ciencia política en la Universidad Autónoma Metropolitana, su libro *Sistemas electorales y partidos políticos*, editado por el Fondo de Cultura Económica en 1994.

Por supuesto que compartir la mesa con un autor cuyo trabajo me resultaba tan interesante fue un gran privilegio. Nunca supe, por cierto, a quién se le ocurrió invitarme a ser comentarista de la brillante conferencia de Nohlen.

Alcocer, en su comentario, tomó la ruta del análisis de nuestra coyuntura de reforma electoral. Por supuesto, repasó los sugerentes argumentos de Dieter para apuntar las propuestas de avance democrático que él compartía. Recordó, estoy seguro, la experiencia que habíamos tenido como representantes de un partido opositor en la Comisión Federal Electoral en la conflictiva elección de 1988 y agradeció, al arranque de su comentario, compartir la mesa con Dieter Nohlen, Daniel Zovatto y “Leonardo Valdés Zurita, quien pasó de la vivencia del conflicto electoral a la reflexión sobre temas como el que hoy nos convoca”.<sup>4</sup> Jorge era, en ese momento, un buen ejemplo del consultor que había sido referido por Nohlen en su intervención.

Yo, naturalmente, me puse en la silla del científico. Efectivamente, había llegado al mundo electoral como militante político y desde esa perspectiva había estudiado la ley electoral mexicana y me había interesado por la arquitectura y el funcionamiento de los sistemas electorales de otros países. Había ido a la comparación por necesidad, pero sabía que Nohlen era un auténtico maestro en esa perspectiva analítica. Mi comentario intentó ser una solicitud para que nuestro ponente profundizara en algunas de sus reflexiones. No toqué el caso mexicano ni me referí a la coyuntura que se estaba desarrollando. Aproveché la sugerente diferenciación de Max Weber entre el político y el científico; el sociólogo de Heidelberg (y, desde esa perspectiva, colega de Dieter) que había desarrollado la propuesta metodológica de los tipos ideales. Con esas herramientas, estudiadas en mi doctorado en El Colegio de México, glosé los argumentos de Nohlen. Me pregunté cuáles serían las opciones de sistemas de gobierno, electoral y de partidos para los

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 28.

científicos, los consultores y los políticos. Me detuve un poco en la elaboración de los argumentos y las opciones para los científicos y los consultores. Cuando llegué al tercer personaje, dije: “Respecto de las posibles opiniones del político en la trilogía aquí analizada, me tengo que disculpar. El tiempo que los organizadores fijaron para mi comentario ya se agotó. Además, me cuesta cada vez más trabajo pensar en esa clave”.<sup>5</sup> Cerré mi comentario reconociendo las aportaciones que Dieter nos había puesto sobre la mesa. Lo cierto era que Alcocer tenía razón: yo, ya no podía pensar los temas de los sistemas políticos ni enfrentar sus dilemas desde el pensamiento de un político; había vuelto a la academia.

Al final del evento, apenas logré despedirme de Nohlen. Muchos admiradores se le acercaron para plantearle preguntas y pedirle consejos. Me alejé observando cómo lo rodeaban políticos, académicos, consultores y funcionarios electorales de México y de otros países latinoamericanos. Pienso que, durante los días que siguieron, Dieter debió haber tenido diversos encuentros con los políticos y los consultores que estaban negociando la reforma constitucional y legal que meses después se aprobaría con el consenso de los tres partidos con mayor representación en el Congreso de la Unión y, por supuesto, con la anuencia del presidente de la República, quien había convocado a la realización de una reforma electoral definitiva. Esa figura, la de la definitividad, era un llamado a poner fin al “reformismo electoral” que había iniciado en 1977, pero se había acelerado durante el sexenio anterior. Desde 1977 se habían realizado seis reformas electorales, tres de ellas entre 1988 y 1994.

Yo las estudiaba e intentaba desentrañar sus consecuencias políticas. Evidentemente, de vez en cuando, ofrecía opiniones que, a veces, publicaba. Uno de los temas torales de la reforma que estaba en curso tenía que ver con la autonomía del IFE. Desde mi punto de vista era necesario apuntalarla y, para ello, era preciso que el secretario de Gobernación dejara de ser presidente de su Consejo General. Puse en blanco y negro el argumento y Alcocer lo publicó en su revista *Voz y Voto*, bajo el título “Consejo General del IFE. Un director presidente”, en noviembre de 1995.

Quizá por eso, por andar opinando, en octubre de 1996 a alguien se le ocurrió poner mi nombre en la mesa de negociación para la conformación del renovado Consejo General del IFE, ya sin el secretario de Gobernación como presidente del órgano. La “fuerza” de mi candidatura no alcanzó para llegar a una de las nueve sillas de la llamada “herradura de

---

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 33.

la democracia”. Tuve el honor de formar parte de la lista de suplentes, que eventualmente accederían a ser propietarios por orden de prelación, en octavo lugar. Un par de meses después, el consejero presidente me propuso como director ejecutivo de Organización Electoral; el Consejo General me eligió por unanimidad. Pasé entonces al papel de funcionario electoral. Ahora se trata de enfrentar el sistema electoral mexicano, no como político, no como consultor, no como científico. Pensaba entonces que me hubieran ayudado, o por lo menos consolado, algunas líneas de reflexión de Nohlen sobre la especificidad del trabajo del funcionario electoral. No estaban en su conferencia del Museo de Antropología; quizá en otros textos, pero por el tamaño de la responsabilidad no tenía tiempo ni oportunidad para buscarlos. Luego, a finales de 1999, la Asamblea Legislativa del entonces Distrito Federal me eligió miembro del Consejo General del naciente Instituto Electoral del Distrito Federal. Participé en el proceso de renovación del Consejo General del IFE, en 2003. Formé parte de la planilla perdedora. Luego de un breve regreso a la academia, resulté electo consejero presidente del IFE, por mayoría calificada en la Cámara de Diputados, en febrero de 2008.

Me correspondió coordinar los trabajos del máximo órgano de dirección de una autoridad electoral que debió aplicar complejas reformas en materia de comunicación política (se prohibió la compra-venta de tiempo en radio y televisión para hacer propaganda política y electoral; se les otorgó tiempo gratuito a los partidos políticos, y se le asignó al IFE la responsabilidad de administrar y supervisar la trasmisión de los mensajes de los partidos en esos tiempos) y en materia de contencioso electoral (se creó el procedimiento especial sancionador, con el objeto de que, de manera expedita, la autoridad administrativa investigara, por denuncia expresa, y sancionara las presuntas infracciones de los partidos en materia de propaganda electoral). Al IFE además le tocó instrumentar un nuevo modelo de fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, así como la renovación masiva, por vigencia, de la credencial para votar. Además, tuvo la responsabilidad de organizar bien las elecciones intermedias de 2009 y la presidencial y de Congreso de 2012, y en ellas aplicar un nuevo modelo de cómputo de los votos con nuevas causales legales de recuento. Todo eso implicó una profunda y radical renovación de la normatividad interna de la institución, de sus programas de trabajo y de sus dinámicas de operación.

Cuando, en la vorágine de trabajo que implicó todo lo anterior, tenía oportunidad me asomaba al *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* que, junto con otros compiladores, publicó Dieter Nohlen a través del Fondo de Cultura Económica en 1998 (y a su segunda edición de 2007).

Buscaba ideas producto de la comparación de la normatividad y de su aplicación, en los temas sobre los cuales tenía la obligación de ofrecer alternativas reglamentarias y operativas, con el objeto de construir consensos en la estructura ejecutiva y en el órgano de dirección del IFE. No lo logré en todas las ocasiones; en muchas, se impugnaron las decisiones y le correspondió al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tomar la decisión definitiva. Siempre que estuvo a mi alcance, impulsé la visión comparada para nutrir los procesos de decisión institucional.

Por ese motivo cuando, luego de un par de años como profesor visitante en El Colegio de México, llegué al Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (cuya biblioteca se llama Dieter Nohlen) y recibí la invitación de Dieter para acompañarlo en una nueva versión del *Tratado*, no dudé ni un instante para aceptar. Iniciamos, en 2016, una fluida y productiva comunicación. Muchos correos electrónicos, con textos corregidos y aumentados, fueron y vinieron de la BUAP a Heidelberg. Me organicé y logré pasar casi un mes en la ciudad en la que hizo su carrera como profesor mi amigo Dieter, en el verano de 2017. Trabajamos al acelerado ritmo al que Dieter está acostumbrado; revisamos textos, discutimos contenidos y homogeneizamos cuestiones de forma y de presentación. Regresé con la obra casi terminada y con una clara visión del estudio comparado del derecho electoral latinoamericano. Ahora correspondía gestionar la construcción de los convenios entre los coeditores: el Fondo de Cultura Económica, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el Instituto Nacional Electoral e IDEA Internacional. El proceso fue tan complejo como la elaboración del propio libro. Finalmente, este año salió publicado con el título: *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*.

Permítase aquí una breve reseña del libro. Los compiladores somos Dieter Nohlen, Daniel Zovatto y quien esto escribe. Además del prólogo, en el que Dieter explica la evolución desde el *Tratado* a esta nueva obra, el contenido se presenta en 48 capítulos. Participaron 49 especialistas en los temas y aplicaron la perspectiva comparativa de Nohlen. Esos autores son originarios y/o residentes de 15 países (3 europeos y 12 latinoamericanos). El texto termina con un glosario, un anexo documental y una bibliografía general. Se estudian los temas clásicos del derecho electoral, a partir del enfoque que insiste en la importancia del contexto en la construcción y la aplicación de las normas. La mayoría de los capítulos fueron actualizados y/o reelaborados por sus autores originales en el *Tratado*. Otros fueron escritos por nuevos colaboradores.



En el prólogo, Dieter establece el marco conceptual y metodológico de la obra: “el institucionalismo contextualizado, que considera a las instituciones en su origen, su funcionamiento y su rendimiento como dependientes de contexto”.<sup>6</sup> Además, argumenta su insistencia por la comparación. Lo dice así:

En nuestra obra de derecho electoral comparado, la comparación se ejerce en cada uno de los capítulos. Este esquema analítico requiere que cada autor se apodere de la información de todos los países para aplicar la metodología comparativa comprensiva. El experto es comparatista. Se toma en serio la consideración de que quien sólo conoce su país no lo conoce bien.<sup>7</sup>

Esas perspectivas aplicadas rigurosamente en cada capítulo ofrecen un muy rico mosaico de construcción y aplicación de normas electorales en un continente que avanza en la consolidación de sus democracias. Por supuesto, no se deja de señalar a aquellos países en los que ese proceso se ha estancado e, incluso, han sufrido cierto retroceso.

Tres capítulos son un importante avance respecto de las obras antecedentes. Son aportaciones que no se incluyeron en las dos ediciones del *Tratado*. Se trata de los capítulos que están identificados como: “XLVI. Integridad electoral y derecho electoral comparado: evaluando evaluaciones”, “XLVII. Calidad de la democracia y lo electoral” y “XLVIII. Resultados, retos y recomendaciones”; los tres últimos del libro. El primero de ellos, escrito por Antonio Garrido y Dieter Nohlen, es una lúcida comparación de perspectivas comparativas. Luego de estudiar el contexto en el que surgió el concepto “integridad electoral” y de revisar críticamente su aplicación, los autores hacen la confrontación entre esa perspectiva y el derecho electoral comparado. Muestran cómo la unidad analítica de la integridad electoral son los países que son evaluados a partir de qué tanto se acercan y/o alejan de un promedio estadístico, que se considera como el estándar internacional. Por su lado, el derecho electoral comparado estudia normas y procesos en cada uno de los países que se incluyen en la investigación; en este caso los 18 que comúnmente se identifican como América Latina. Los autores, concluyen:

El objetivo primordial del moderno derecho electoral comparado ha de ser limitar los abusos que afectan al voto o a los votantes. En este propósito tiene

---

<sup>6</sup> Nohlen, Dieter *et al.*, *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*. México, Fondo de Cultura Económica, 2019, p. 19.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 20.

un objetivo compartido con enfoques como el de integridad electoral. Sin embargo, este trabajo ha contribuido a poner de relieve las diferencias entre ambos enfoques en cuanto a la construcción conceptual, el énfasis en el estudio del proceso electoral por fases o países, el papel del régimen político y sus consecuencias sobre los procesos electorales, la opción de una aproximación histórico-empírica frente a otra con una metodología eminentemente cuantitativa, estrechamente vinculada con la elaboración de *rankings* internacionales, y las consecuencias teóricas y prácticas de estos planteamientos.<sup>8</sup>

Es una aportación que permite entender a cabalidad la potencia del enfoque teórico que Nohlen ha desarrollado en su ya larga trayectoria académica.

El capítulo sobre calidad de la democracia, escrito por Dieter Nohlen, incluye un riguroso recorrido sobre la construcción del concepto de democracia. Como lo hace con otros conceptos, Dieter ofrece dos acepciones de democracia: la limitada “vista como régimen, valores y reglas que lo caracterizan, y un concepto amplio que incluye, además, contenidos y resultados de la política”. Evidentemente, argumenta, la calidad de la democracia dependerá de concepto que se adopte. Esto, llevado a la perspectiva cuantitativa, que nutre de manera relevante los estudios de calidad de la democracia, conduce a un importante dilema. Dice Nohlen, “el debate se centra en lo que se quiere medir: la calidad de la democracia o la calidad de los resultados de la democracia, o ambos objetos al mismo tiempo”.<sup>9</sup> Después de analizar con cuidado los resultados de diversos estudios de calidad de la democracia, arriba a la siguiente conclusión:

Si se mide la calidad de la democracia definida por lo procedimental, lo electoral tiene mayor atención, en contraste con la concedida por un concepto más amplio. Sin embargo, la mayor centralidad no incluye mejor comprensión de lo electoral, pues esta tendencia conceptual incurre también en las simplificaciones de relaciones complejas que resultan del abordaje estadístico de cuantificar a lo político. Ocurre que se mide algo con índices que en realidad no conciernen el concepto de calidad democrática.<sup>10</sup>

Con claridad, termina argumentando que tanto los estudios de integridad electoral como los de calidad democrática “requieren ser acompañados

---

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 1391.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 1394.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 1412.

por investigaciones históricas-empíricas para contextualizar y poder comprender la importancia de lo electoral”.<sup>11</sup>

El capítulo sobre resultados, retos y recomendaciones, lo escribimos Dieter, Daniel y yo. Es un texto que intenta hacer un apretado resumen de los hallazgos de la investigación comparada, en diálogo abierto y respetuoso con los capítulos que conforman la obra. Dice el texto:

La *Leitidee* (idea directriz) del proyecto de derecho electoral comparado de América Latina era encontrar en el análisis sistemático de las regulaciones constitucionales, legales, administrativas y judiciales en materia electoral de la región fundamentos y opciones propias al contexto para acciones de reforma en favor del firme afianzamiento de la democracia en América Latina. Apuntando a resultados, retos y recomendaciones nos movemos entonces por un lado entre experiencias, apreciaciones, preocupaciones, advertencias y sugerencias, etc.; y por otro entre las expectativas normativas de tendencia universal y las condiciones y exigencias propios del contexto regional y de cada país.<sup>12</sup>

Luego de repasar todos y cada uno de los temas analizados en los capítulos precedentes, se reflexiona sobre los objetivos generales que deben guiar el proceso de reforma en uno de los temas más sensibles en la región: la financiación de la política. Menciono telegráficamente los objetivos que identificamos:

1) Garantizar la independencia de los partidos políticos ... 2) Reducir el gasto electoral y asegurar el uso razonable de los recursos ... 3) Mejorar el uso de fondos públicos invertidos en el fortalecimiento de partidos democráticos ... 4) Garantizar una competencia electoral efectiva y promover la equidad política ... 5) Incrementar la transparencia mediante el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas y de divulgación ... 6) Fortalecer la independencia de los órganos de control y dotarlos de instrumentos eficaces ... 7) Incorporar el enfoque de género en las discusiones y regulaciones sobre financiamiento de los partidos políticos.<sup>13</sup>

Y concluimos: “En resumen: la experiencia comparada demuestra que el éxito en la persecución de estas metas reside de forma significativa en la instauración de reglas claras, congruentes entre sí y acompañadas por órga-

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 1413.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 1414.

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp. 1461 y 1462.

nos, procesos y mecanismos que aseguren su cumplimiento”.<sup>14</sup> El capítulo termina con un decálogo de recomendaciones para proceder en una eventual reforma de este importante aspecto de nuestro derecho electoral.

He querido mostrar con estos párrafos lo mucho que he disfrutado y aprendido en la relación profesional que he tenido el privilegio de sostener con Dieter Nohlen a lo largo de los años. Me hubiera gustado, evidentemente, estar más cerca de su pensamiento y de su producción científica. Primero la militancia política y luego la función electoral, ambas actividades vertiginosas y absorbentes, me lo impidieron. No obstante, ahora que estoy de regreso, espero de manera definitiva, en la academia sigo aprendiendo de lo mucho que ha producido mi amigo Dieter. Como he vuelto a enseñar ciencia política, recientemente me asomé a su colección de disertaciones que se publicaron bajo el siguiente título: *¿Cómo estudiar ciencia política? Una introducción de trece lecciones*.

Quiero cerrar con dos reflexiones que se encuentran en el prólogo de ese libro. Dice Dieter:

En resumen, dado que el estudio de la disciplina está íntimamente vinculado con la enseñanza universitaria, vale poner énfasis en la enseñanza de la Ciencia Política en la lógica del conocimiento. Hay que enseñar a pensar lógica y sistemáticamente. Lo que equivale a enseñar a diferenciar en lo conceptual entre niveles de abstracción, categorías, diferencias de grado, etc. Saber diferenciar hace la diferencia entre un interesado y un estudioso de la política.<sup>15</sup>

Y concluye con una sugerencia “que tiene un alcance mayor al del estudio universitario de la Ciencia Política. Reside en sustituir la cultura de la opinión por la cultura del argumento. Aunque con un significado que va más allá de la universidad, es en sus aulas donde ese proceso debe iniciarse”.<sup>16</sup> Eso estoy intentando hacer ahora, más de veinte años después de conocer a Dieter Nohlen.

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 1463.

<sup>15</sup> Nohlen, D., *¿Cómo estudiar ciencia política? Una introducción de trece lecciones*, Madrid, Marcial Pons, 2012, p. 14.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 16.



Foto 2. Con Josep M. Vallés (Universidad Autónoma de Barcelona), Mario Caciagli y Alberto Spreafico (ambos de la Universidad de Florencia) en ocasión de la reunión de análisis de las elecciones españolas en el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, junio de 1977.

SEGUNDA PARTE  
EL CONTEXTO DE TRABAJO DE DIETER NOHLEN

## EL CONTEXTO ACADÉMICO: LA UNIVERSIDAD DE HEIDELBERG Y EL INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA

Herminio SÁNCHEZ DE LA BARQUERA Y ARROYO

*Nos, Ruperto el viejo, por gracia de Dios conde palatino en la Renania, príncipe elector del Sacro Imperio y duque de Baviera, damos a conocer a todos los que vean, lean o escuchen esta acta, que queremos que las siguientes libertades, determinaciones y artículos se observen siempre y con determinación, en toda su extensión, tal como ahora sigue.*

Acta Fundacional de la Universidad de Heidelberg, 1o. de octubre de 1386(?), firmada por Ruprecht I.<sup>1</sup>

SUMARIO: I. *Apuntes sobre la historia de la Universidad de Heidelberg.*  
II. *El Instituto de Ciencia Política (Institut Für Politische Wissenschaft).*  
III. *Bibliografía.*

### I. APUNTES SOBRE LA HISTORIA DE LA UNIVERSIDAD DE HEIDELBERG

#### 1. *La universidad medieval y Heidelberg*

Uno de los elementos más importantes para comprender la amplísima cultura medieval, particularmente en la época de su mayor florecimiento, es la universidad. A partir del siglo VI, hay un impulso intelectual cada vez más

---

<sup>1</sup> Cita tomada del texto completo en Boockmann, Hartmut, *Das Mittelalter* [El Medioevo], Múnich, Beck, C. H., 1997, pp. 344 y ss.

firme que proviene de los monasterios, cuya raíz en la Europa Occidental se debe a San Benito de Nursia (480?-547?), quien fundó el primero de ellos en Montecassino, cerca de Nápoles, hacia el 529. Además de los monasterios, debemos recordar a las escuelas catedralicias como instituciones difusoras del saber; ejemplo de ellas son las de Reims, Chartres, Lieja y Aquisgrán, todas de añeja tradición. Sin embargo, es en las universidades en donde poco a poco se sistematizarán los estudios, organizados en las facultades de teología, filosofía, derecho y medicina, y en donde también se aprendían las llamadas “artes liberales”, divididas en las disciplinas del *Trivium* (gramática, retórica y dialéctica o lógica) y del *Quadrivium* (aritmética, música, geometría y astronomía).

El origen de nuestras modernas universidades y escuelas superiores está en el siglo XII, como “refugio” de sabios y estudiantes trotamundos. Si bien ya no está sujeto a discusión cuándo surgieron, la manera en que ocurrió el proceso que desembocó en estas instituciones sigue provocando en los estudiosos del tema algunos dolores de cabeza. Lo que generalmente vale como seguro es que el germen de las modernas universidades se desarrolló en el luminoso siglo XII. Sobre el posible proceso de surgimiento se han esgrimido diversas hipótesis, que podemos reducir a tres fundamentales:<sup>2</sup>

- Según la *teoría de la tradición*, habría una relación estructural directa que establecería un contacto de las instituciones arábigo-orientales, bizantinas y monástico-eclesiásticas de la Edad Media plena con las universidades de los siglos XII y XIII.
- La *teoría del intelecto* nos dice que el interés científico, a la sazón en pleno florecimiento, era suficientemente motivador como para motivar la creación de un verdadero foro de libre desarrollo espiritual.
- Por último, la *teoría social* tiene por determinante el hecho de que las universidades del siglo XII se establecieron como nuevas formas de vivir, trabajar, aprender e investigar comunitariamente.

Lo más probable es que sea una combinación de la segunda y la tercera de estas teorías lo que corresponda a la realidad, mostrándose la primera como insuficiente a todas luces, pues tanto la actividad escolástica docente y de abierto espíritu científico, sobre todo en las escuelas catedralicias y

---

<sup>2</sup> Müller, Rainer A., “Hochschulen. Von der Universitas zur Universität” [Escuelas superiores. De la Universitas a la Universidad], *Spektrum der Wissenschaft*, número especial: “Forschung und Technik im Mittelalter” [Investigación y técnica en la Edad Media], Heidelberg, noviembre de 2002, p. 38.



monásticas, como las nuevas formaciones sociales de naturaleza corporativa de los gremios en las ciudades medievales, caracterizadas por la división del trabajo, fueron las que posibilitaron, a partir particularmente del siglo XII, una manera peculiar de organizarse para enseñar y aprender, como principios constitutivos que marcarían la esencia de la universidad medieval protomoderna.<sup>3</sup> Esto marca por un lado, una clara y fundamental diferencia entre las universidades, y, por otro, las academias y gimnasios de la Antigüedad, las escuelas árabes del Corán, las escuelas catedralicias, monásticas y palatinas y las instituciones privadas en las ciudades destinadas a la formación especializada para juristas y médicos, directas antecesoras de las universidades.

Así, a imitación de la organización de los gremios de los artesanos, de las corporaciones burguesas y de las cofradías religiosas, surgió poco a poco una suerte de colegios llamados *universitates magistrorum et scholarium*, o también *Universitas Societas Magistrorum et Scholarium* (“comunidad general de maestros y escolares”),<sup>4</sup> nombres que con el paso del tiempo se redujeron a *Universitas*. La relación con las organizaciones corporativas de las ciudades se refleja claramente en el hecho de que existían cargos como el de *rector* y *magister*, así como en el carácter democrático de dichos cargos, más en unas universidades que en otras, pero de alguna manera presentes.<sup>5</sup>

Decisivo para la autonomía de estas corporaciones de estudiosos era el derecho a la autoadministración académica por medio de la elección del rector, del Senado y de la Asamblea General; el derecho de otorgar grados académicos, el más importante de los cuales era el de *doctor*; el de la *libertas academica*; el de poseer estatutos y la autonomía jurisdiccional, así como una serie de privilegios económicos y sociales (por ejemplo, la exención de impuestos y del servicio militar para los estudiantes, así como la reglamentación de la renta que los dueños de casas podían exigir a profesores y alumnos). Esto permitía apoyar a estudiantes con problemas financieros, sobre todo tomando en cuenta que los estudios teológicos podían durar por lo menos ocho años. Había también algunas “becas” y fundaciones. Así, por ejemplo, la ciudad de Nuremberg, en el siglo XIV, apoyaba en sus estudios a jóvenes escogidos cuando le faltaba personal calificado en la administración municipal.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> *Idem*.

<sup>4</sup> Véase Grabois, Aryeh, *Enzyklopädie des Mittelalters*, Frankfurt/Meno, Edition Atlantis, 1978, p. 582.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 583.

<sup>6</sup> Lindgren, Uta, “Gaudeamus igitur...”, *Spektrum der Wissenschaft*, cit., nota 2, p. 42.

Por todos estos derechos y privilegios y por la internacionalidad tanto de profesores como de alumnos, no son comparables las universidades medievales con las instituciones tradicionales de educación que hasta entonces existían y que hemos mencionado más arriba: las universidades son, en ese sentido, una especie de “invento social de la escolástica”, según expresión de Müller.

A fines del siglo XII y principios del XIII asistimos a un crecimiento de las universidades, que se convertían paulatinamente en verdaderos centros de enseñanza, primero en París y Boloña, diferenciándose por su organización en “facultades”. Estas instituciones se llamaban indistintamente *studium generale*, *studium privilegiatum*, *academia*, *gymnasium*, *Hohe Schule* o, como ya vimos, *universitas*. En un principio se enseñaba y disputaba en la calle o en iglesias y edificios públicos, pasando después a rentar otros espacios, por lo cual la universidad no siempre estaba sujeta a espacios propios ni a grandes aparatos burocráticos; podía además publicar planes de estudio, formular estatutos, cobrar “colegiaturas” o derechos, llevar una matrícula y tenía el derecho a poseer símbolos de autonomía, como son el sello universitario y el cetro. Profesores con un salario trabajaban según un plan de estudios fijo, y si bien el carácter corporativo-democrático se mantenía, la influencia de los profesores, que casi formaban ya una clase social en sí, creció paulatinamente. Algunos de ellos, como Petrus Abaelard (1079-1142) y San Alberto Magno (c. 1200-1280), gozaron de gran fama y prestigio, si bien el primero de ellos también desataba grandes polémicas, lo cual formaba parte muchas veces de la vida de los letrados y estudiosos.

Por lo general, la universidad poseía un carácter suprarregional y estaba provista de un “privilegio”, ya sea por parte del papa o del emperador. También podía significar, aunque no siempre, que abarcaba las cuatro facultades clásicas: filosofía, teología, jurisprudencia y medicina. Los privilegios, además, determinaban el renombre de la institución y garantizaban el reconocimiento de los grados académicos en toda Europa occidental: con el doctorado o con la *licentia docendi*, por ejemplo, se tenía el derecho de dar clases en cualquier otra universidad sin necesidad de someterse a más exámenes. La universidad gozaba de inmunidad, esto es, de autonomía frente a las autoridades estatales y municipales, lo que podemos constatar con el acta de fundación de la Universidad de Nápoles, expedida por Federico II en 1224, o con la bula *Parens scientiarum* (“Madre del aprendizaje”), del papa Gregorio IX, de 1231, para París, su *alma mater*. Este último documento es,

por así decirlo, la constitución de la posterior *Sorbonne*, el centro teológico más importante al norte de los Alpes.<sup>7</sup>

La universidad medieval se caracteriza por mantener una vida muy ligada a su comunidad y por sostener una actividad intelectual sumamente intensa y, podemos decir, muchas veces, agitada, en donde el intercambio frecuentemente apasionado de ideas formaba parte de la vida cotidiana. Además —y este es un punto muy importante—, las autoridades civiles y eclesiásticas eran muy rigurosas y procedían con gran cuidado en el otorgamiento de privilegios y en la fundación de universidades.<sup>8</sup>

Es muy difícil establecer las fechas de fundación de las universidades, puesto que en general se toma en cuenta el momento en que la autoridad civil o eclesiástica concede el estatuto de universidad a centros docentes que ya existían; tal es el caso, digámoslo a guisa de ejemplo, de Bolonia, surgida a partir de una escuela de derecho; de París, que lo hace sobre la ya en ese entonces famosa escuela catedralicia de Nuestra Señora, o Montpellier, heredera de una celeberrima escuela de medicina. Esto hay que tomarlo en cuenta cuando leamos las fechas que más abajo consignamos, además de que vale decir que únicamente citaremos nombres de universidades del occidente europeo, lo cual no quiere decir que dicha institución fuera desconocida para los otros escenarios de la Edad Media, como es el caso del mundo musulmán —recordemos el interesante caso de Bagdad o el de El Cairo—, si bien con otra estructura y organización.<sup>9</sup>

La primera escuela que recibe su estatuto de universidad es la de Bolonia, en 1158; le sigue París en 1200, como parte de las medidas tomadas por Felipe Augusto al elegir a tal ciudad como su capital. Oxford nace a partir de una escisión de estudiantes ingleses de París hacia 1167-1168, Cambridge es de 1209, aunque fue reconocida oficialmente hasta 1571. En Italia tenemos a Padua en 1222, Siena en 1246, Pavia en 1361, Florencia en 1349 y Turín en 1405. Francia, además de la universidad de París, se engalana con Montpellier, que recibe sus privilegios en 1289, Tolosa es del 1233 y Aix del 1409. La famosa universidad escocesa de Saint Andrews es de 1411, Glasgow de 1451 y Aberdeen de 1494. En el Sacro Imperio Romano Ger-

---

<sup>7</sup> Müller, Rainer A., “Hochschulen. Von der Universitas zur Universität” [Escuelas superiores. De la Universitas a la Universidad], *Spektrum der Wissenschaft*, cit., nota 2, p. 42.

<sup>8</sup> Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio, “Comentarios en torno a la cultura de la Edad Media”, *Palabra*, México, enero-marzo de 2004, p. 118.

<sup>9</sup> La siguiente información acerca de las fechas de fundación de las universidades se basa en Sánchez de la Barquera, *op. cit.*, nota anterior, pp. 117 y 118.

mánico tenemos primero a Praga en 1348, sigue Viena en 1364 y después la Universidad de Heidelberg, objeto de estos apuntes. Colonia, la excelsa universidad de los dominicos, es de 1388, mientras que la de Erfurt, dirigida por los franciscanos, es de 1389; Leipzig es de 1409, Rostock de 1419, Friburgo de 1455 y Tubingia (Tübingen) es de 1477.

España cuenta también con muy importantes centros: la Universidad de Salamanca, fundada por Alfonso IX en 1218, tuvo que esperar hasta 1243 a que el nieto del fundador, Alfonso X “El Sabio”, la dotara de los implementos y cátedras que se necesitaban; le siguen Valladolid en 1346, Huesca en 1359, Alcalá de Henares en 1409, Barcelona en 1470, Zaragoza en 1477, Valencia en 1505 y Santiago de Compostela en 1526. Portugal cuenta con una desde el 1290 y que estuvo funcionando alternativamente en Lisboa y en Coimbra, siendo desde 1537 su sede definitiva esta última ciudad.

Lovaina, en Bélgica, sigue siendo muy importante; su fundación es de 1246. Upsala, universidad sueca, data de 1477, Copenhague es de 1479, Basilea de 1460 y Cracovia de 1364.

Nuestra América es heredera temprana de esta institución medieval: ya en 1538 se funda la Universidad de Santo Domingo; la de Lima y la de la ciudad de México se fundan formalmente en 1553. La Universidad de Lima, empero, es considerada la más antigua del Nuevo Mundo, puesto que subsiste sin interrupción desde el siglo XVI.

Ordenando bajo otros criterios las fechas anteriores, se pueden reconocer dos generaciones de universidades medievales. A la primera pertenecen las llamadas *universitates ex consuetudine*, como París o la Escuela Superior de Jurisprudencia de Boloña, cuya constitución ponía el acento en los estudiantes, agrupados por naciones: ellos elegían al rector y controlaban a los profesores en su trabajo y en sus honorarios. Este modelo boloñés de una verdadera *universitas magistrorum et scholarium* duró hasta el siglo XIII, cuando se impuso el modelo parisino de la *universitas magistrorum* con su división por facultades y que sigue siendo típico hasta nuestros días. A este último modelo pertenecían las universidades de Oxford y Cambridge. Los *collegia* o *Colleges* fueron instituidos originalmente como patronazgos para escolares y maestros talentosos pero pobres. Hay que agregar a algunas universidades italianas, también producto de migraciones, como la de Padua (1222) y la de Siena, surgida de un *studium generale* en 1246.

La segunda generación la forman las *universitates ex privilegio*, es decir, aquellas que se fundaron a través de determinados decretos o privilegios estatales, eclesiásticos, reales o municipales. Al principio de su historia en-

contramos por lo tanto un acto de fundación decidido y con fecha. Un prototipo de este caso es la de Salamanca; al mismo grupo pertenecen la de Nápoles y la de Toulouse, así como las universidades de Praga, Viena, Heidelberg, Colonia y Erfurt.

En la última fase de la Edad Media, las universidades florecen notablemente: en medicina predominan las enseñanzas de Hipócrates, Galeno y Avicena, se conoce a Averroes y a Aristóteles, entre otros muchos, y se discuten vivamente las corrientes escolásticas (tomismo y escotismo). Este vigor intelectual es heredado por el Gran Renacimiento, aunque a poco comenzará una marcada etapa de declive.

## 2. La fundación de la Universidad de Heidelberg<sup>10</sup>

A poca distancia de la desembocadura del río *Neckar* en el Reno (*Rhein*), la ciudad de Heidelberg está situada en el suroeste de Alemania, en el estado de Baden-Württemberg. Cuenta con poco más de 140,000 habitantes y es sede de una universidad estatal, la más antigua de Alemania, y que lleva oficialmente el nombre de *Ruprecht-Karls-Universität*, en latín *Ruperto-Carola*, por las razones que enseguida explicaremos.

El privilegio de fundación le fue otorgado por el papa Urbano VI (Bartolomeo de Prignano, papa de 1378 a 1389) el 23 de octubre de 1385; esto permitió concretar su fundación por el príncipe elector Ruprecht I (de ahí la primera parte de su nombre), comenzando sus actividades en 1386 en la Iglesia del Espíritu Santo (*Heiliggeistkirche*), ganando importancia y fama con una rapidez y constancia impresionantes, como casi ninguna otra. Este empuje y prestigio continúan siendo sus distintivos en la actualidad. Desde el principio y durante muchos siglos estuvo organizada en las cuatro facultades de rigor, que ya hemos anotado.

La fundación de esta universidad puede comprenderse si se toma en cuenta que nació en épocas del “Cisma de Occidente” (1378-1417), durante el cual había un Papa que residía en Aviñón y otro que permanecía en Roma (aunque llegó a haber hasta tres papas). Así, mientras París se mostraba fiel al pontífice de Aviñón, a la sazón Clemente VII (antipapa, Roberto de Ginebra, muerto en 1394), la nueva universidad, situada en el Palatina-

---

<sup>10</sup> Los datos históricos de la Universidad que nos ocupa fueron tomados en su mayoría de la página de la institución: [www.uni-heidelberg.de](http://www.uni-heidelberg.de), consultada entre el 7 y el 10 de septiembre de 2009.

do, fiel a Roma, podría cubrir las necesidades de formación teológica de quienes apoyaban a Urbano VI. Por eso es que los primeros profesores de la Universidad de Heidelberg llegaron de París y de Praga, huyendo del cisma y de las luchas entre diversas nacionalidades. El primer rector fue Marsilius de Inghen (c. 1330/1340-1396), nacido en los Países Bajos.

Los documentos de la fundación fueron redactados y sellados el 1o. de octubre de 1386. Pocos días después, el 18, con la celebración de la misa, comenzaron las actividades. Al día siguiente tuvieron lugar las primeras lecciones (la costumbre medieval era que el profesor leía a los alumnos determinados textos —*lectio*— y dictaba solamente las partes esenciales).

La situación estratégica de Heidelberg benefició a la universidad, que se convirtió en un punto de referencia para estudiantes y profesores. Al llegar la época de las guerras de religión en el siglo XVI, la universidad permaneció fiel a Roma. Sería hasta 1556 cuando el príncipe elector Ottheinrich la convirtió en una escuela superior evangélica; en esa misma época se consolidó como un centro europeo de ciencia y cultura, con un fuerte carácter calvinista al que se le agregaría después el humanismo tardío. Estos “años dorados” duraron hasta 1618, que marcó el inicio de la terrible Guerra de los 30 Años y que dañó severamente a la universidad. En 1622 fue trasladada a Roma la famosísima “*Bibliotheca Palatina*”, al poco tiempo la ciudad fue destruida por las tropas del rey francés Luis XIV, por lo que la universidad permaneció cerrada varios años. Una vez reiniciadas las actividades académicas, reinó ahí, como en casi todo el territorio alemán de la época, cierta mediocridad intelectual hasta casi finales del siglo XVIII, en que la institución estaba incluso económicamente quebrada.

La reorganización política que inició en 1803 en lo que ahora es Alemania significó para la universidad un nuevo inicio, caracterizado por una reorganización y un financiamiento estatal. De ahí la segunda parte del nombre: el gran duque de Baden, Karl Friedrich, pasa por ser una especie de “segundo fundador”.

En el siglo XIX, siglo del romanticismo, es de una gran actividad: el famoso filósofo Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831) y el afamado cirujano y oftalmólogo Maximilian Joseph von Chelius (1794-1976) dieron lustre a la universidad, que además se convirtió en un centro de los estudios de derecho, disfrutando desde entonces de una fama de apertura y de brazos abiertos frente a otras culturas e ideas. En 1890 se agregó, a las cuatro facultades existentes desde la primera fundación, la de ciencias naturales.

Después de la Primera Guerra Mundial, en el periodo conocido en Alemania como “la República de Weimar”, Heidelberg era reconocida por ser un refugio de las fuerzas democráticas, con profesores de la talla de Karl Jaspers (1883-1969), Gustav Radbruch (1878-1949), Martin Dibelius (1883-1947) y Alfred Weber (1868-1958). Mención especial merece el hermano de este último, Maximilian Carl Emil, más conocido como Max Weber (1864-1920), jurista, economista, historiador, politólogo y sociólogo de renombre mundial, quien estudió en Heidelberg y después, entre 1897 y 1903, fue profesor en la misma universidad. Aun después de haber renunciado a su trabajo académico siguió muy involucrado en la vida de la ciudad, particularmente durante la Primera Guerra Mundial. Las aportaciones de Max Weber en el campo de la economía, sociología, historia y ciencia política, *v. gr.*, la comparación histórica, la distancia apropiada de los conceptos y la concepción causal compleja, son pilares fundamentales del enfoque histórico-empírico de la Escuela de Heidelberg y por lo tanto del trabajo de Dieter Nohlen.

Sin embargo, a pesar de todo este brillo, llegaron épocas turbias: la dictadura nacionalsocialista iniciada en 1933 dañó gravemente a la universidad, que fue totalmente “asaltada” y controlada por los partidarios del nuevo régimen, por lo que numerosos profesores fueron despedidos y muchos estudiantes rechazados por motivos políticos o raciales. Así como todas las personas, épocas e instituciones tienen sus luces y sus sombras, hay que decir que la Universidad de Heidelberg, totalmente tomada por los nuevos dueños del poder, fue la primera universidad alemana en declararse “nacionalsocialista” y en introducir el “Principio del Führer”, esto es, un “principio de la autoridad del jefe”, que pretende la obediencia absoluta de los subalternos y que caracterizó al nacionalsocialismo.

### 3. *La refundación después de la guerra*

Por lo anterior, al terminar la guerra, que afortunadamente no trajo consigo la destrucción de la ciudad ni de la universidad, era por lo tanto necesaria una renovación de la vida espiritual y académica, por lo que Jaspers redactó nuevos estatutos como reacción en contra los excesos ocurridos durante el terror nazi. Al poco tiempo, se construyó fuera de la ciudad antigua un campus destinado a las ciencias naturales y, en parte a la medicina, mientras que las ciencias del espíritu se quedaban en los numerosos espacios en el centro histórico.

#### 4. *La universidad hoy*

Las estructuras de la universidad se modificaron con el proceso de reformas de 1969, por lo que se pasó de una organización en cinco facultades, a una de 16. Por último, en 2002 se reestructuró nuevamente la universidad, para pasar a tener, hasta la actualidad, 12 facultades:

- Facultad de Teología (teología evangélica)
- Facultad de Derecho
- Facultad de Filosofía
- Facultad de Neofilología
- Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
- Facultad de Ciencias Culturales Empíricas y de la Conducta
- Facultad de Matemáticas e Informática
- Facultad de Física y Astronomía
- Facultad de Química y Ciencias Geológicas
- Facultad de Ciencias Biológicas
- Facultad de Medicina (que incluye la clínica universitaria y un hospital de primer nivel)

La Universidad Ruperto-Carola de Heidelberg cuenta en la actualidad con 27,602 estudiantes (semestre de invierno 2008-2009), 5,175 de los cuales son extranjeros; tiene 373 profesores de tiempo completo y ejerce un presupuesto total de 548'310,461 € (datos de agosto de 2009). Está considerada la número 1 de Alemania y se encuentra entre las mejores del mundo, y su célebre biblioteca es la segunda dentro de las bibliotecas universitarias del país. Algunos de sus investigadores han recibido incluso el Premio Nobel en diferentes disciplinas.<sup>11</sup> Por todo lo dicho, la universidad sigue siendo un puntal de la investigación y de la docencia en Alemania, centro de atracción para los estudiantes extranjeros y propicio para la libre y enriquecedora discusión de las ideas, siempre fiel a su divisa, que data de la Edad Media:

*Semper apertus.*

---

<sup>11</sup> Philip Lenard (Premio Nobel de Física, 1905), Albrecht Kossel (Medicina, 1910), Otto Meyerhof (Medicina, 1922), Richard Kuhn (Química, 1938), Walter Bothe (Física, 1954), Hans Jensen (Física, 1963), Georg Wittig (Química, 1979), Bert Sakmann (Medicina, 1991) y Harald zur Hansen (Medicina, 2008).



## II. EL INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA (INSTITUT FÜR POLITISCHE WISSENSCHAFT)<sup>12</sup>

### 1. *Los antecedentes y la fundación*

La historia del Instituto de Ciencia Política (en adelante IPW, por sus siglas en alemán) inicia en 1947, cuando, a iniciativa del filósofo Karl Jaspers, a quien ya hemos mencionado, se le encargó al politólogo Dolf Sternberger (1907-1989) impartir la asignatura de la Ciencia de la política en la Facultad de Filosofía. En 1951 se formó el primer grupo de trabajo en torno al mismo Sternberger, que se consolidó en 1955 como un Seminario de Política en el “Instituto Alfred Weber para Ciencias Sociales y del Estado”. En ese mismo año se inauguró la primera cátedra de Ciencia política en la Facultad de Derecho, llamándose para ocuparla a Carl Joachim Friedrich (1901-1984), a la sazón docente en Harvard, y bajo cuya iniciativa se fundaría, el 1o. de abril de 1958, el IPW. Al año siguiente, Sterneberger fue nombrado segundo director, aunque dependiendo de la Facultad de Filosofía. Esta pertenencia de los directores a dos facultades distintas se resolvió con las ya mencionadas reformas de 1969, por lo que desde ese año y hasta 2002 el IPW perteneció a la Facultad de Filosofía e Historia. A partir de este último año es parte de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Además de los dos primeros directores, han fungido como tales Joachim Arndt (1968), Klaus von Beyme (1974), Manfred G. Schmidt (1987), Wolfgang Merkel (1999) y Uwe Wagschal (2005).

### 2. *El IPW hoy en día*

La introducción de colegiaturas en las universidades alemanas a partir de 2007 ha permitido la contratación de más personal docente y administrativo.

El IPW cuenta con domicilio propio desde 1968, año en el que se mudó a un edificio barroco, la Casa Riesen; ocupó después, desde 1980, un edificio en la calle Marstall y, por fin, en este año de 2009, se mudó a un edificio

---

<sup>12</sup> Los datos que se consignan en este subcapítulo fueron tomados, fundamentalmente, de *Das Institut für Politische Wissenschaft stellt sich vor*, editado por el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg (véase la bibliografía al final de estos apuntes), así como de información proporcionada personalmente por Dieter Nohlen.

más espacioso, modernizado y apto para las funciones de docencia, estudio e investigación, en la calle Berheimer.

El IPW está considerado como uno de los mejores centros para la enseñanza y la investigación de la ciencia política en Alemania y en Europa. Actualmente estudian en él unos 1,800 alumnos, a cargo de siete profesores de tiempo completo, numerosos colaboradores, asistentes, profesores eméritos aún activos, profesores honoríficos, etcétera.

### 3. *Dieter Nohlen en el IPW*

Aunque su brillante trayectoria es tema de otras contribuciones en este libro-homenaje, nos referiremos ahora brevemente al paso de Nohlen por el IPW. En 1974 fue nombrado profesor titular de Ciencia política en la Universidad de Heidelberg, trabajando en el Instituto desde ese año hasta 2005, en el que se retiró como profesor emérito. En su largo camino recorrido, Nohlen ha desempeñado diferentes cargos académicos. Entre otros, fue director del Instituto entre 1978 y 1979 y decano de la Facultad de Filosofía e Historia de 1990 a 1992.

Los temas a los que ha dedicado su fructífera labor en la docencia, la asesoría y la investigación son: sistemas políticos, elecciones y sistemas electorales, democratización, teorías y políticas del desarrollo, y en general el llamado “Tercer Mundo”. Su ámbito “geográfico y cultural” de trabajo ha sido fundamentalmente América Latina, en donde ha actuado como analista y asesor en los procesos de democratización, así como en la docencia, por lo que su obra es una referencia obligada y reconocida en todo el subcontinente.

A lo largo de su carrera ha recibido numerosos galardones y muchas distinciones; ahora sólo resaltaremos que en 2005, al retirarse de la vida docente, recibió la Medalla de Honor de la Universidad de Heidelberg, en atención a sus brillantísimos méritos académicos.

Es, pues, en esta Universidad Ruperto-Carola, en este Instituto de Ciencia Política, en donde Dieter Nohlen ha desarrollado su riquísima y trascendental labor. Quienes le conocen no sólo admiran en él sus méritos académicos y profesionales, sino también, y quizá en mayor medida, su enorme calidad humana, distinción propia de los verdaderos sabios.

### III. BIBLIOGRAFÍA

- BOOCKMANN, Hartmut, *Das Mittelalter* (“El Medioevo”), Múnich, C. H. Beck, 1997.
- GRABOIS, Aryeh, *Enzyklopädie des Mittelalters*, Frankfurt/Meno, Edition Atlantis, 1978.
- INSTITUTO de CIENCIA POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE HEIDELBERG, *Das Institut für Politische Wissenschaft stellt sich vor* [El Instituto de Ciencia Política se presenta], Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, s. f., no posterior a 2008.
- LINDGREN, Uta, “Gaudeamus igitur...”, *Spektrum der Wissenschaft*, número especial: “Forschung und Technik im Mittelalter” [Investigación y técnica en la Edad Media], Heidelberg, noviembre de 2002.
- MÜLLER, Rainer A., “Hochschulen. Von der Universitas zur Universität” [Escuelas superiores. De la Universitas a la Universidad], *Spektrum der Wissenschaft*, número especial: “Forschung und Technik im Mittelalter” [Investigación y técnica en la Edad Media], Heidelberg, noviembre de 2002.
- SÁNCHEZ DE LA BARQUERA Y ARROYO, Herminio, “Comentarios en torno a la cultura de la Edad Media”, *Palabra*, México, enero-marzo de 2004.

*Página electrónica*

*www.uni-heidelberg.de*

## “...HA CRECIDO DESDE SUS PROPIAS RAÍCES”\*

Mario FERNÁNDEZ BAEZA

En un libro publicado en 1961, a propósito del 575 aniversario de la fundación de la Ruprecht-Karls Universidad de Heidelberg, se puede leer:

El Instituto de Ciencia Política es una joven creación que está dedicada a una ciencia muy antigua. La política como ciencia en Heidelberg se puede vincular con los nombres de Pufendorf, Hegel y Mohl. La disciplina fue de nuevo introducida después de la Segunda Guerra Mundial. Su renovación ha crecido desde sus propias raíces.

Sobre todo estas últimas palabras son un buen resumen de la particularidad de Heidelberg en la ciencia política “...desde sus propias raíces”, lo cual parece como el motivo de su tradición académica autárquica, que se ha mantenido inalterada sobre una mitad de siglo, a pesar de permanentes cambios que en ese lapso han afectado en la política práctica y la ciencia. Desde su fundación, el Instituto de Ciencia Política de Heidelberg cubre una parte de sus necesidades académicas con sus propios ex alumnos; entre los profesores es frecuente encontrar al menos un egresado del Instituto, también entre los asistentes de investigación y los colaboradores de investigación. Su especial cuño resulta de sí misma, sin que se debiera hablar de una “escuela”, como es lo común en otras escuelas alemanas. Un politólogo de Heidelberg es fácil de reconocer en todas partes del mundo, aunque él no se presente como tal. Lo delatan su escrupulosidad analítica, su amplio trasfondo cultural, su ubicación en el contexto o su precisión conceptual y metodológica. A diferencia de todos los otros balanceos de la ciencia política de Alemania, el Instituto de Ciencia Política de Heidelberg nunca se ha dejado llevar por ninguna de las tendencias en moda de la teoría en este medio siglo, sino que siempre se ha mantenido con adecuado respeto y distan-

---

\* Publicado originalmente en alemán en Mohr, Arno y Nohlen, Dieter, *Politikwissenschaft in Heidelberg. 50 Jahre Institut für Politische Wissenschaft* [Ciencia política en Heidelberg. 50 años del Instituto de Ciencia Política], Heidelberg, invierno de 2008, pp. 382-384.

cia y ha impedido continuamente representar una determinada dirección de moda en la disciplina. En la teoría fue siempre defendido férreamente el contexto de lugar y tiempo, para diferenciar todo y no generalizar nada. Y así, en nosotros han pasado las antiguas y nuevas tendencias, los conductivismos, estructuralismos y funcionalismos, los marxismos y neomarxismos y todo el espectro pseudocuantitativo que han traído las últimas décadas globalizadas y superficiales. Nada ha afectado con seriedad el cultivado escepticismo del Instituto de Ciencia Política de Heidelberg, porque todo es utilizable, cuando se está en su contexto, nada en cambio, cuando está fuera de su contexto; y nada es determinado en su existencia tan fuerte por el lugar y momento en el que acontece, que la política y su ciencia, que serán entonces estrictas cuando se mueven en esos parámetros. Así echa raíces el verdadero empirismo histórico, que constituye lo especial de Heidelberg.

Cuando en octubre de 1975 inicié mis estudios en el antiguo edificio en la Hauptstraße 52, se podía todavía sentir la presencia de sus fundadores Carl J. Friedrich y Dolf Sternberger. Aún colgaban los letreros con sus nombres en las puertas de sus oficinas que ya no ocupaban más. Sus alumnos, Klaus von Beyme y Dieter Nohlen, hacía apenas un año que se habían incorporado como jóvenes profesores —el inicio de una ininterrumpida presencia y una influencia determinante hasta su despedida en 1999 y 2005—. Nuestro objeto de estudio, la política, ha cambiado fuertemente en esas tres décadas. Sí, algunas tendencias persistentes nos han seguido acompañando, como el terrorismo, la destrucción del medio ambiente o la insatisfacción con los respectivos modelos de desarrollo. Tratado desde una perspectiva actual, cada tiempo del último cuarto del siglo veinte aparece un poco *naïve*, tanto en el diagnóstico como en su solución. Recuerdo todavía bien, que reconocí por primera vez, qué tan limitada era la democracia alemana de la postguerra, cuando su gobierno proclamó el bloqueo en contra de los juegos olímpicos de 1980 en Moscú en razón de la ocupación de los soviéticos en Afganistán. Sólo después de la reunificación y de los convenios “dos más dos”, los politólogos reconocieron también esta realidad de la Guerra Fría, aunque todos los indicadores que se utilizaban entonces para medir la democracia en otros países del mundo, hubieran sido utilizables en su propio país. Eso se explica a través de los enormes esfuerzos que los politólogos alemanes después de la guerra habían llevado a cabo para contribuir a la redemocratización, lo que requirió una medida moderada en crítica a las debilidades del sistema político de Bonn. Y el Instituto de Ciencia Política de Heidelberg fue pionero en aquellos esfuerzos del tiempo de la postguerra, en la medida en que los estudios sobre el parlamentarismo o las elecciones

prestaron prioridad al fortalecimiento de las instituciones. Sin embargo, ya en los años setenta se desarrollaron los intereses de investigación del Instituto más allá de las fronteras europeas con los fundamentos teóricos críticos y una óptica comparativa. Como doctorando de Dieter Nohlen tuve el privilegio de colaborar en innumerables proyectos de investigación, a través de los cuales se amplió el prestigio de Heidelberg en Latinoamérica y España, y no sólo por su desempeño científico, sino también por el apoyo de su democratización en el sentido de la tradición que Friedrich y Sternberger habían fundado en los años cincuenta para Alemania.

Los tiempos en los que vivimos hoy son decisivos para el futuro de la ciencia política. El Instituto de Ciencia Política de Heidelberg está en esa medida frente a un nuevo reto, porque los problemas actuales son de naturaleza conceptual. Ideas y prácticas de la democracia son una presión como consecuencia de la revolución mediática y de la globalización cultural y económica que ponen a prueba la naturaleza representativa de la democracia y la soberanía basada en ella. El gran peligro de no enfrentar estos retos adecuadamente está en el evidente decaimiento de la calidad de la ciencia política en todos los países, también en Alemania. Los métodos han ennegrecido los conceptos y los politólogos se han alejado de la política, con la excepción del cabildeo para obtener fondos para sus proyectos de investigación. La excesiva especialización de la ciencia política ha llevado a una carencia en interés en los temas fundamentales de la disciplina, así como en una carencia en la profundidad de su tratamiento desde diferentes perspectivas. Heidelberg no puede permitirse alejarse tanto de su tradición, y caer en esas tendencias. Nuestro Instituto no puede permitirse limitar sus perspectivas abarcadoras sobre la totalidad del fenómeno político en todas sus dimensiones contextuales. Otras escuelas pueden permitirse eso porque no han llegado tan lejos. Pero el Instituto de Ciencia Política no. Sería entonces renunciar a la renovación desde sus propias raíces.



## LA COMPARACIÓN EN LA CIENCIA POLÍTICA. TRES GENERACIONES DE HEIDELBERG EN COMPARACIÓN

Rainer-Olaf SCHULTZE

La comparación en las ciencias sociales dispone, como todos sabemos, de dos estrategias de investigación distintas: la búsqueda, ya sea de coincidencias, similitudes o equivalentes funcionales, o bien de diferencias o casos desviados. El siguiente ensayo no intenta encontrar —como se podría suponer en vista de la praxis de investigación de la ciencia política cultivada en Heidelberg— diferencias y particularidades, sino que observa las similitudes y elementos comunes, subraya la unidad en la diversidad e investiga sus fundamentos.

Los trabajos de investigación de las tres generaciones de la ciencia política en Heidelberg, a partir del reinicio en la posguerra (o sea, después de 1945), han tenido y tienen en común, según nuestra tesis, en primer lugar, el elemento histórico-genético; en segundo lugar, la comparación substancialmente empírica, y, por último, su muy especial carácter, normativo y empírico a la vez. O formulado de otra forma: las investigaciones de los protagonistas de las tres generaciones están casi sin excepción comprometidos con el (neo)institucionalismo histórico —como se estilaría decir actualmente—, se llevan a cabo con el instrumental del método comparativo y, normativamente, se orientan por el constitucionalismo liberal-democrático.

Aun cuando en su concepción, metodológica y temáticamente hayan sido colocados diferentes acentos y las monografías, por supuesto, representen una buena parte de los trabajos, y que además el espectro de las investigaciones haya sido siempre muy amplio, la característica de la ciencia política de Heidelberg ha sido y es el grado comparativamente alto de coherencia, que bien, de manera más plausible, se podrá explicar nuevamente de manera histórico-genética e institucional. Por un lado, esto se



debe sin duda al *genius loci* de la Universidad de Heidelberg con sus específicas líneas tradicionales en las ciencias históricas, jurídicas y, especialmente, de las ciencias sociales, representadas en la primera mitad del siglo XX, sobre todo por los hermanos Max y Alfred Weber, Gustav Radbruch, Alexander Rüstow y Karl Jaspers, por nombrar sólo a los más influyentes para nuestros fines ahora. Por otro lado, ello ha sido posible institucionalmente debido a una política de reclutamiento de profesores, pasando por encima de todas las generaciones. Después de algunas estancias de los respectivos egresados de Heidelberg fuera de la universidad (y realizadas a veces en otras universidades), esta política no sólo permitía el regreso de los “discípulos” a su *alma mater*, sino que elevó esto a la categoría de principio e incluso se realizó exitosamente, desde Carl Joachim Friedrich y Dolf Sternberger, pasando por Klaus von Beyme y Dieter Nohlen hasta Manfred Schmidt, Wolfgang Merkel y Uwe Wagschal. Las experiencias de socialización de sus años de formación como estudiantes, doctorandos y/o asistentes dejaron epistemológica y metodológicamente muy notorias huellas, sin caer, empero, en la trampa de una “formación escolar” reduccionista, pues los protagonistas de la correspondiente generación posterior se basaban ciertamente en la *Oeuvre* de los antecesores, pero avanzaban en la estructuración tanto concepcional como metodológica de lo heredado y colocaban temáticamente acentos innovadores a través de la ampliación del horizonte de investigación y de la diferenciación de campos de trabajo en el marco de cambiantes intereses cognitivos disciplinariamente endógenos y científicamente exógenos, así como de condiciones de investigación que se transformaban igualmente.

## I

Sternberger y Friedrich no sólo colocaron altos parámetros de calidad en la investigación y en la docencia, sino que además mostraron el camino, por supuesto, cada quien a su manera; sin embargo, y no sólo desde un punto de vista actual, se encontraban en muchos sentidos muy cerca uno del otro, antes complementándose que delimitándose. Esto era válido para su comprensión de la ciencia política como ciencia social comprensible y generalizadora, como ciencia pragmática y orientada por el sentido común, que se compromete concretamente en el proceso político —a través de externar públicamente su parecer (mencionemos, por ejemplo, la actividad periodística de Sternberger como comentarista político) y/o a través de la asesoría polí-

tica (en el caso de la actividad de Friedrich como asesor de la administración militar estadounidense durante y después de la Segunda Guerra Mundial, y su colaboración en los procesos del Constituyente alemán)—. Y es válido para el concepto de política normativo-empírica —normativo, al tomar partido por el constitucionalismo liberal-democrático y la república ciudadana, y empírico porque pluralista, con acento en el conflicto y dinámico en el proceso, apunta al acuerdo.<sup>1</sup> En el caso de Sternberger se basa dicha noción de política en el concepto de la aristotélica “constitución mixta”; Friedrich, por su parte, estaba anclado en la teoría política de Johannes Althusius, autor de la temprana época moderna, así como de los padres fundadores de la Constitución estadounidense, y fundamentado en la necesidad de los pesos y contrapesos institucionales horizontales y federal-verticales. A ellos corresponde, según Friedrich, limitar y equilibrar políticamente los intereses antagónicos de la sociedad civil, con lo que él, como Sternberger, apunta conceptualmente al acuerdo.

Temáticamente estaban con ello claramente delimitados los objetos de los programas de investigación tanto de ellos como de sus colaboradores y discípulos: “la constitución viviente” y el gobierno parlamentario, más tarde el “patriotismo constitucional” (Sternberger); “la democracia como forma de dominación y de vida” y “el Estado constitucional de la época moderna” (Friedrich). En el caso de este último y de sus colaboradores, sus investigaciones se diseñaban sistemática y comparativamente, complementadas con numerosas pesquisas acerca del federalismo (por ejemplo, también en vista del proceso de integración europea, como en la obra tardía de Friedrich *Europa-Nation im Werden*, traducida como *Europa: nación en formación*, de 1972) y ampliadas bajo la impresión de la Guerra Fría y de la comparación de sistemas entre regímenes constitucionales y totalitarios, hasta incluso trabajos acerca del valor funcional de las instituciones en distintos contextos de sistemas políticos (como la tesis doctoral de Klaus von Beyme, titulada *Der Föderalismus in der Sowjetunion*, y, en español, *El federalismo en la Unión Soviética*, de 1964).

Frente a esto, las investigaciones de Sternberger se orientaban evidentemente por la historia de las ideas, así como sus estudios sobre la representa-

---

<sup>1</sup> Cfr. Lietzmann, Hans J., “Integration und Verfassung. Oder: Gibt es eine Heidelberger Schule für Politikwissenschaft?” (“Integración y constitución. O: ¿Hay una escuela de Heidelberg de ciencia política?”), en Bleek, Wilhelm y Lietzmann, Hans J. (eds.), *Schulen in der deutschen Politikwissenschaft (Escuelas en la ciencia política alemana)*, Opladen, 1999, pp. 245-267; Bleek, Wilhelm y Lietzmann, Hans J. (eds.), *Klassiker der Politikwissenschaft (Clásicos de la ciencia política)*, Múnich, 2005.

ción, la noción de parlamentarismo y de las elecciones, mientras que los grupos de trabajo dirigidos por él se dedicaron casi siempre a trabajos de carácter histórico-genético sobre la teoría y la empiria del parlamentarismo y la forma en que se imponen los gobiernos que son responsables ante el parlamento, así como sobre las elecciones y los sistemas electorales; casi todos estos estudios se elaboraban en forma monográfica o de análisis de caso. Si se procedía de manera comparativa, predominaba la comparación histórica diacrónica, lo que se deja ver en un proyecto iniciado por Dolf Sternberger y Benrhard Vogel, dirigido por Dieter Nohlen y más tarde conducido junto con Franz Nuscheler y Klaus Landfried, al no concentrarse exclusivamente en Europa y que para esa época era un proyecto de proporciones inusuales: *Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane (La elección de parlamentos y de otros órganos estatales)*.

## II

“Political Science without History has no root, History without Political Science bears no fruit” (la ciencia política sin historia carece de raíces, la historia sin ciencia política no rinde frutos).<sup>2</sup> Ambos, Klaus von Beyme y Dieter Nohlen, anteponen este aforismo del historiador y politólogo británico John R. Seeley como divisa a sus trabajos de tesis, terminados casi simultáneamente en el verano de 1967, utilizando fuentes diferentes: von Beyme —citando a Herman Finer— en su trabajo de habilitación *Los sistemas de gobierno parlamentario en Europa (Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa)*, y Nohlen en su trabajo doctoral acerca de *El parlamentarismo español en el siglo XIX (Spanischer Parlamentarismus im 19. Jahrhundert)* —citando al británico mismo—. Con ello elevaban la continuación de una investigación comparativa histórico-empírica de instituciones prácticamente a la categoría de programa, que expusieron en numerosas introducciones a la metodología de la comparación politológica,<sup>3</sup> superando con ello las limitaciones normativas y la unilateralidad de la “antigua” teoría del gobierno a favor de un análisis comparativo de sistemas políticos amplio, multivariable y multicausal.

<sup>2</sup> Seeley, John R., *Introduction to Political Science*, 1894.

<sup>3</sup> Por ejemplo: Beyme, Klaus von, “Möglichkeiten und Grenzen der vergleichenden Regierungslehre” (“Posibilidades y límites de la teoría de gobierno comparada”), *PVS*, vol. 7, núm. 1, 1966, pp. 63-96; Beyme, Klaus von, *Der Vergleich in der Politikwissenschaft (La comparación en la ciencia política)*, Múnich-Zúrich, 1988. Nohlen, Dieter, “Vergleichende Methode” (“Método comparativo”), en Nohlen, Dieter y Schultze, Rainer-Olaf (eds.), *Politikwissenschaft. Theorien, Methode, Begriffe*, 3a. ed., Múnich, 2004.

Situados epistemológicamente en la senda de la enseñanza de las ciencias según Max Weber, se trataba y se trata en las investigaciones de ambos autores, en primer lugar, de captar e interpretar *ex post* la realidad política, y menos de dirigir *ex ante* los procesos políticos, sobre la base de amplios conocimientos históricos y sociales de los países que se incluyan en la comparación. El interés investigativo de ambos autores ha apuntado no solamente a identificar similitudes y explicaciones generales, ni siquiera a intentos para formular grandes teorías político-filosóficas o sociales; el *focus* de la comparación radica más bien en la búsqueda de las diferencias y de su significado para la actuación política.

Esta postura fundamental ha sido dirigida teóricamente por una doble humildad de la política y de la ciencia política: por un lado, por la visión de una fusión contextual con bases histórico-genéticas del objeto como proceso de investigación y, por otro, por la "...aceptación de ámbitos de vida plenamente diferenciados y (de) la renuncia al primado de la política".<sup>4</sup> Un *credo* tal conduce casi necesariamente a diversos diseños de investigación neoinstitucionales con su acento en la dependencia mutua de las relaciones sociales, constelaciones políticas, procesos y sistemas de instituciones, como ejemplarmente lo ha mostrado Nohlen continuamente en sus investigaciones presentadas desde los años sesenta en torno a los sistemas electorales del mundo,<sup>5</sup> y por parte de von Beyme practicado, por ejemplo, en sus análisis acerca de la relación entre economía y política en los países del antiguo socialismo real y acerca de la comparación de sistemas políticos,<sup>6</sup> aún cuando él, con su típica ironía, se presenta a sí mismo repetidas veces como un "paleoinstitucionalista". Al convencimiento epistemológico fundamental la limitación autoimpuesta por ambos, von Beyme y Nohlen, a teorías de me-

---

<sup>4</sup> Beyme, Klaus von, *Theorie der Politik im 21. Jahrhundert. Von der Moderne zur Postmoderne (La teoría de la política en el siglo XX. De la modernidad a la postmodernidad)*, Frankfurt del Meno, 1991, p. 44.

<sup>5</sup> Nohlen, Dieter, "Begriffliche Einführung in die Wahlsystematik" ("Introducción conceptual a la sistemática electoral"), en Sternberger, Dolf y Vogel, Bernhard (eds.), *Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane. Ein Handbuch (La elección del parlamento y de otros órganos del Estado. Un Manual)*, vol. 1, núm. 1, Europa, 1969, pp. 1-54. Nohlen, Dieter, *Wahlssysteme der Welt (Sistemas electorales del mundo)*, Múnich, 1978. Nohlen, Dieter, *Wahlrecht und Parteiensysteme. Zur Theorie und Empirie der Wahlssysteme (Derecho electoral y sistema de partidos. Sobre la teoría y la empiria de los sistemas electorales)*, 5a. ed., Opladen, 2007.

<sup>6</sup> Beyme, Klaus von, "Policy Analysis und traditionelle Politikwissenschaft" ("Análisis de las políticas públicas y la ciencia política tradicional"), en Hartwich, Hans Hermann (ed.), *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland (Investigación de la policy en la República Federal Alemana)*, Opladen, 1985, pp. 7-29. Beyme, Klaus von, *Systemwechsel in Osteuropa (El cambio de sistema en la Europa del Este)*, Frankfurt del Meno, 1994.

diano alcance sensibles al contexto. En su comprensión de teoría y praxis se diferencian ambos entre tanto. Mientras von Beyme,<sup>7</sup> siguiendo la máxima de la “diferenciación entre el conocer propio de las ciencias sociales y la acción política”, se mantiene alejado del quehacer cotidiano de la política (a no ser por unas cuantas excepciones), Nohlen continúa con la tradición pragmática del científico social comprometido políticamente, propia de los padres fundadores, por medio de su vasta actividad de asesor, que lo han convertido, sobre todo en América Latina, en un experto muy consultado en el campo de la política institucional, en general, y de las reformas electorales y de los sistemas electorales, en particular.

En las investigaciones comparativas de los discípulos de von Beyme y Nohlen, casi todas diseñadas como estudios comparativos cualitativos de caso, el razonamiento metodológico juega un papel importante, particularmente en vista de la determinación del número y de la selección de casos, que entonces se analizan históricamente, a través de lo cual las preguntas del diseño de investigación se convierten en el objeto decisivo del análisis comparativo mismo. En el lugar de comparaciones sencillas entre iguales o similares (es decir, sólo aquellas entre manzanas o peras, y no por tanto aquellas entre manzanas y peras), se emplean en los trabajos esquemas de investigación más complejos. El juego con similitud y disimilitud avanzó hasta convertirse en el procedimiento esencial para la obtención de conocimiento.<sup>8</sup> Estos principios de investigación más complejos conducían temáticamente no sólo a nuevos planteamientos de preguntas de investigación, sino al mismo tiempo a más amplios objetos de investigación.

Ciertamente permaneció el análisis comparativo de la política de las democracias europeas como asunto central y, con él, el estudio de las instituciones como el análisis de procesos de lo político —como, por ejemplo, en las investigaciones sobre elecciones y sistemas electorales,<sup>9</sup> partidos

---

<sup>7</sup> Beyme, Klaus von, *Theorie der Politik im 21... cit.*, p. 44.

<sup>8</sup> Como por ejemplo en sus alumnos: Merkel, Wolfgang, *Ende der Sozialdemokratie? Wählerentwicklung, Machtressourcen und Regierungspolitik im westeuropäischen Vergleich* (¿El fin de la socialdemocracia? Desarrollo de los votantes, recursos de poder y política de gobierno en una comparación europea occidental), Frankfurt del Meno, 1993; Thibaut, Bernhard, *Präsidentialismus und Demokratie in Lateinamerika* (Presidencialismo y democracia en Latinoamérica), Opladen, 1996, y Grotz, Florian: *Politische Institutionen und post-sozialistische Parteiensysteme in Ostmitteleuropa. Polen, Ungarn, Tschechien und die Slowakei im Vergleich* (Instituciones políticas y sistemas de partidos post-socialistas. Polonia, Hungría, la República Checa y Eslovaquia en comparación), Opladen, 2000.

<sup>9</sup> Nohlen, Dieter y Kasapović, Mirjana, *Wahlssysteme und Systemwechsel in Osteuropa* (Sistemas electorales y transformación de sistemas en Europa del Este), Opladen, 1996.

y asociaciones,<sup>10</sup> parlamentos,<sup>11</sup> federalismo,<sup>12</sup> por nombrar sólo algunas de las áreas temáticas posteriormente abordadas—.

Sin embargo, las preguntas acerca de los resultados políticos en su interdependencia con instituciones y procesos fueron ganando importancia, por lo que desde entonces la investigación de la *policy* asume un amplio campo, con aportaciones concepcionales-analíticas,<sup>13</sup> así como numerosos análisis de casos concretos en los más diversos campos de la política. Paulatinamente, sin embargo, se comenzó a fijar la atención más allá del ámbito europeo. Junto a la comparación “este-oeste”<sup>14</sup> apareció la comparación inter y transistemática “norte-sur”,<sup>15</sup> bajo el aspecto de las teorías y políticas del desarrollo,<sup>16</sup> así como también bajo cuestionamientos político-institucionales<sup>17</sup> y bajo el aspecto de la transformación de sistemas del autoritarismo a la democracia liberal en los sistemas políticos de América Latina.<sup>18</sup> En general, avanzaron los estudios de transición desde los años setenta y ochenta

---

<sup>10</sup> Beyme, Klaus von, *Die Parteien in den westlichen Demokratien (Los partidos en las democracias occidentales)*, Múnich, 1982; Beyme, Klaus von, *Parteien im Wandel. Von den Volksparteien zu den professionalisierten Wählerparteien (Los partidos en transformación. De los partidos populares a los partidos profesionalizados de electores)*, Wiesbaden, 2000.

<sup>11</sup> Beyme, Klaus von, *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum (El legislador. La Dieta Federal como centro de decisión)*, Opladen, 1997; Beyme, Klaus von, *Die parlamentarische Demokratie (La democracia parlamentaria)*, Opladen, 1999.

<sup>12</sup> Beyme, Klaus von, *Föderalismus und regionales Bewusstsein. Ein internationaler Vergleich (Federalismo y conciencia regional. Una comparación internacional)*, Múnich, 2007.

<sup>13</sup> Beyme, Klaus von, “Policy Analysis und traditionelle Politikwissenschaft” (“Análisis de las políticas públicas y la ciencia política tradicional”), en: Hartwich, Hans Hermann (ed.), *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland (Investigación de la policy en la República Federal Alemana)*, Opladen, 1985, pp. 7-29.

<sup>14</sup> Merkel, Wolfgang y Busch, Andreas (eds.), *Demokratie in Ost und West (La democracia en el Este y en el Occidente)*, Frankfurt del Meno, 1985, pp. 361-381.

<sup>15</sup> Nohlen, Dieter y Solari, Aldo (eds.), *Reforma política y consolidación democrática, Europa-América del Sur*, Caracas, 1988.

<sup>16</sup> Nohlen, Dieter y Nuscheler, Franz (eds.), *Handbuch der Dritten Welt (Manual del Tercer Mundo)*, 3a. ed., Bonn, 1993; Nohlen, Dieter et al. (eds.), “Die östlichen und die südlichen Länder” (“Los países del Este y del Sur”), *Lexikon der Politik*, vol. 4, Múnich, 1997.

<sup>17</sup> Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (eds.), *El presidencialismo renovado*, Caracas, 1998.

<sup>18</sup> Véase Nohlen, Dieter y Thibaut, Bernhard, “Transitionsforschung zu Lateinamerika: Ansätze, Konzepte, Thesen” (“Investigación de transición sobre América Latina: enfoques, conceptos, tesis”), en Merkel, Wolfgang (ed.), *Systemwechsel*, Opladen, vol. 1, 1994, pp. 195-228; por cierto que la mayor parte de estos trabajos apareció también en Latinoamérica, como Nohlen, Dieter, *El contexto hace la diferencia*, 2a. ed., México, 2005; Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (eds.), *op. cit.*, y Nohlen, Dieter et al. (eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, 2007.

hasta llegar a ser una piedra angular de la ciencia política de Heidelberg; primero en relación con Europa del sur, luego con Latinoamérica y, desde el cambio de época, en Europa, por supuesto con referencia a los cambios de sistema en Europa del Este y del Centro-Este.<sup>19</sup>

### III

Los estudios de transición y el análisis de la *policy* constituyen además las áreas que interesan por igual a los protagonistas en la transición de la segunda a la tercera generación de la ciencia política comparada de Heidelberg, si bien podemos constatar que los puntos de unión con las líneas de tradición del pasado son muy distintos, al igual que la colocación de acentos en la concepción y en el método de los trabajos. En la investigación de la dimensión material de la política (*policy*), la importancia se encuentra totalmente en el análisis de las políticas económica y social en el Estado democrático de bienestar, especialmente también relacionado con la pregunta en torno a los espacios de maniobra y las estrategias de reforma de las prácticas parlamentarias de gobierno y de coalición, lo cual podemos ver, a manera de ejemplo, en los trabajos que Manfred G. Schmidt ha presentado desde los años ochenta, comenzando con su investigación doctoral acerca de las prácticas de gobierno de la CDU y el SPD en las entidades federativas alemanas,<sup>20</sup> y en su trabajo de habilitación en la Universidad de Constanza *Política del Estado de bienestar bajo gobiernos burgueses y socialdemócratas (Wohlfahrtsstaartliche Politik unter bürgerlichen und sozial-demokratischen Regierungen)* de 1982. En el mismo sentido hay que nombrar aquellas investigaciones de Wolfgang Merkel acerca del final de las socialdemocracias de la Europa occidental<sup>21</sup> o de su capacidad de reformas.<sup>22</sup> Ambos, tanto Schmidt como Merkel, han presentado por igual importantes contribuciones en el campo de la investigación empírica de la

<sup>19</sup> Como Beyme, Klaus von, *Systemwechsel in Osteuropa... cit.*, y Merkel, Wolfgang (ed.) *Systemwechsel (Cambio de sistemas)*, Opladen, 5 vols., 1996.

<sup>20</sup> CDU: Christlich-Demokratische Union (Unión Cristiano-Demócrata); SPD: Sozialdemokratische Partei Deutschlands (Partido Socialdemócrata Alemán), nota de los editores. Schmidt, Manfred G., *CDU und SPD an der Regierung. Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern (CDU y SPD en el gobierno. Una comparación de su política en las entidades federativas)*, Frankfurt del Meno-Nueva York, 1980.

<sup>21</sup> Merkel, Wolfgang, *Ende der Sozialdemokratie?... cit.*

<sup>22</sup> Merkel, Wolfgang et al., *Die Reformfähigkeit der Sozialdemokratie. Herausforderungen und Bilanz der Regierungspolitik in Westeuropa (La capacidad de reformas de la socialdemocracia. Retos y balance de la política de gobierno en Europa Occidental)*, Wiesbaden, 2006.

democracia, el primero de ellos partiendo de sus comparaciones de políticas sectoriales y apoyándose en las clasificaciones que Arend Lijphart elaboró de formas de gobierno democráticas,<sup>23</sup> y el segundo a partir de los trabajos en el campo de los estudios de transición. En este marco fue que este último desarrolló el concepto de las “democracias defectuosas” (*defekte Demokratien*), sometiéndolo, en compañía de otros investigadores, a comprobaciones empíricas.<sup>24</sup> Metodológicamente han recorrido ambos estudiosos —y con ellos sus colaboradores y discípulos— diferentes caminos: mientras que Merkel durante sus años en Heidelberg (1998-2004) preferentemente ha procedido por medio del análisis cualitativo de casos, Schmidt y Wagschal, ampliando la aproximación metodológica hasta ese momento característica de Heidelberg, han trabajado, por el contrario, fuertemente con procesos analíticos cuantitativos, por supuesto basándose también en el empleo de datos agregados.

Por lo tanto, las características de las investigaciones de la actualidad en Heidelberg son, por un lado, su pluralismo en el método, por otro, un sorprendente y elevado uso del enfoque normativo, que hace recordar fuertemente los años de fundación del Instituto, si bien adecuado y además complementado por el estudio de la dimensión política de la *policy*. Esto vale por ejemplo para la llamada “política del camino medio” (*Politik des mittleren Weges*) de Schmidt, su alegato vinculado a ello en favor de la negociación, medida y equilibrio y, por lo mismo, por una cercanía a la visión aristotélica de la “constitución mixta” y a la visión del acuerdo propia de Sternberger. Y eso vale también para el concepto de la “democracia defectuosa”, desarrollado para los sistemas políticos de la actualidad que transitan del autoritarismo a la democracia durante la llamada tercera ola de la democratización sobre la base de una estructura normativa fundamental de democracia, tomada de la teoría y la praxis de las democracias occidentales. Este concepto alabado ocasionalmente como innovador corre peligro ciertamente de acortar de manera incorrecta la determinación histórico-social de ambos procesos en perjuicio de una adecuada consideración diferenciada del contexto histórico correspondiente, que es una, o mejor dicho, *la* característica que mejor califica a la tradición de la ciencia política comparada de Heidelberg con sus estudios totalmente orientados por los problemas relevantes en la práctica.

---

<sup>23</sup> Schmidt, Manfred G., *Demokratiethorien (Teorías de la democracia)*, 3a. ed., Wiesbaden, 2006.

<sup>24</sup> Merkel, Wolfgang, “Defekte Demokratien”, en Merkel, Wolfgang y Busch, Andreas (eds.), *Demokratie in Ost und West (La democracia en el Este y en el Occidente)*, Frankfurt del Meno, 1999, pp. 361-381; Merkel, Wolfgang et al., *Defekte Demokratien. Theorien und Probleme (Democracias defectuosas. Teorías y problemas)*, Opladen, 2003.



El Instituto honra con esto en su historia cincuentenaria, de manera impresionante, aquello que Theda Skocpol<sup>25</sup> escribe como tareas de la ciencia política estadounidense con su alegato por una *doubly engaged social science*, es decir, en primer lugar, con cercanía en el tiempo y en los problemas tocar los temas cruciales para la sociedad y para la política y, en segundo lugar, dirigir los debates acerca de la construcción de teorías e hipótesis no en la soledad de la torre de marfil, sino tan cerca como se pueda de la praxis, para que actores e implicados de la política práctica los encuentren útiles e incluso, por qué no, que participen en ellos.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- BEYME, Klaus von, “Möglichkeiten und Grenzen der vergleichenden Regierungslehre” (“Posibilidades y límites de la teoría de gobierno comparada”), *PVS*, vol. 7, núm. 1, 1966.
- BEYME, Klaus von, “Policy Analysis und traditionelle Politikwissenschaft” (“Análisis de las políticas públicas y la ciencia política tradicional”), en: HARTWICH, Hans Hermann (ed.), *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland (Investigación de la policy en la República Federal Alemana)*, Opladen, 1985.
- BEYME, Klaus von, *Der Föderalismus in der Sowjetunion. Der Föderalismus als Verfassungsproblem im totalitären Staat (El federalismo en la Unión Soviética. El federalismo como problema constitucional en el Estado totalitario)*, Heidelberg, 1964.
- BEYME, Klaus von, *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum (El legislador. La Dieta Federal como centro de decisión)*, Opladen, 1997.
- BEYME, Klaus von, *Der Vergleich in der Politikwissenschaft (La comparación en la ciencia política)*, Múnich-Zúrich, 1988.
- BEYME, Klaus von, *Die parlamentarische Demokratie (La democracia parlamentaria)*, Opladen, 1999.
- BEYME, Klaus von, *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa (Los sistemas de gobierno parlamentarios en Europa)*, Múnich, 1970.
- BEYME, Klaus von, *Die Parteien in den westlichen Demokratien (Los partidos en las democracias occidentales)*, Múnich, 1982.
- BEYME, Klaus von, *Föderalismus und regionales Bewusstsein. Ein internationaler Vergleich (Federalismo y conciencia regional. Una comparación internacional)*, Múnich, 2007.

---

<sup>25</sup> Skocpol, T., “Doubly Engaged Social Science. The Promise of Comparative Historical Analysis”, en Mahoney, J. y Rueschemeyer, Dieter (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge, 2003, pp. 407-428.

- BEYME, Klaus von, *Parteien im Wandel. Von den Volksparteien zu den professionalisierten Wählerparteien (Los partidos en transformación. De los partidos populares a los partidos profesionalizados de electores)*, Wiesbaden, 2000.
- BEYME, Klaus von, *Systemwechsel in Osteuropa (El cambio de sistema en la Europa del Este)*, Frankfurt del Meno, 1994.
- BEYME, Klaus von, *Theorie der Politik im 21. Jahrhundert. Von der Moderne zur Postmoderne (La teoría de la política en el siglo XX. De la modernidad a la postmodernidad)*, Frankfurt del Meno, 1991.
- BLEEK, Wilhelm y LIETZMANN, Hans J. (eds.), *Klassiker der Politikwissenschaft (Clásicos de la ciencia política)*, Múnich, 2005.
- FRIEDRICH, Carl Joachim, *Der Verfassungsstaat der Neuzeit (El Estado constitucional de la época moderna)*, Berlín, 1953.
- FRIEDRICH, Carl Joachim, *Europa-Nation im Werden? (Europa: ¿nación en proceso?)*, Darmstadt, 1972.
- GROTZ, Florian: *Politische Institutionen und post-sozialistische Parteiensysteme in Ostmitteleuropa. Polen, Ungarn, Tschechien und die Slowakei im Vergleich (Instituciones políticas y sistemas de partidos post-socialistas. Polonia, Hungría, la República Checa y Eslovaquia en comparación)*, Opladen, 2000.
- LIETZMANN, Hans J., “Integration und Verfassung. Oder: Gibt es eine Heidelberger Schule für Politikwissenschaft?” (“Integración y constitución. O: ¿Hay una escuela de Heidelberg de ciencia política?”), en BLEEK, Wilhelm y LIETZMANN, Hans J. (eds.), *Schulen in der deutschen Politikwissenschaft (Escuelas en la ciencia política alemana)*, Opladen, 1999.
- MERKEL, Wolfgang, “Defekte Demokratien”, en MERKEL, Wolfgang y BUSCH, Andreas (eds.), *Demokratie in Ost und West (La democracia en el Este y en el Occidente)*, Frankfurt del Meno, 1999.
- MERKEL, Wolfgang, *Ende der Sozialdemokratie? Wählerentwicklung, Machtressourcen und Regierungspolitik im westeuropäischen Vergleich (¿El fin de la socialdemocracia? Desarrollo de los votantes, recursos de poder y política de gobierno en una comparación europea occidental)*, Frankfurt del Meno, 1993.
- MERKEL, Wolfgang (ed.), *Systemwechsel (Cambio de sistemas)*, Opladen, 1996.
- MERKEL, Wolfgang et al., *Defekte Demokratien. Theorien und Probleme (Democracias defectuosas. Teorías y problemas)*, Opladen, 2003.
- MERKEL, Wolfgang et al., *Die Reformfähigkeit der Sozialdemokratie. Herausforderungen und Bilanz der Regierungspolitik in Westeuropa (La capacidad de reformas de la socialdemocracia. Retos y balance de la política de gobierno en Europa Occidental)*, Wiesbaden, 2006.

- NOHLEN, Dieter, “Begriffliche Einführung in die Wahlsystematik” (“Introducción conceptual a la sistemática electoral”), en STERNBERGER, Dolf y VOGEL, Bernhard (eds.), *Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane. Ein Handbuch (La elección del parlamento y de otros órganos del Estado. Un Manual)*, vol. 1, núm. 1, Europa, 1969.
- NOHLEN, Dieter, “Regimewechsel in Lateinamerika. Überlegungen zur Demokratisierung autoritärer Regime” (“Cambio de régimen en Latinoamérica. Reflexiones sobre la democratización de regímenes autoritarios”), en LINDENBERG, Klaus (ed.), *Lateinamerika (Latinoamérica)*, Bonn, 1982.
- NOHLEN, Dieter, “Vergleichende Methode” (“Método comparativo”), en NOHLEN, Dieter y SCHULTZE, Rainer-Olaf (eds.), *Politikwissenschaft. Theorien, Methode, Begriffe*, 3a. ed., Múnich, 2004.
- NOHLEN, Dieter, *El contexto hace la diferencia*, 2a. ed., México, 2005.
- NOHLEN, Dieter, *Spanischer Parlamentarismus im 19. Jahrhundert (El parlamentarismo español en el siglo XIX)*, Meisenheim am Glan, 1970.
- NOHLEN, Dieter, *Wahlrecht und Parteiensysteme. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme (Derecho electoral y sistema de partidos. Sobre la teoría y la empiría de los sistemas electorales)*, 5a. ed., Opladen, 2007.
- NOHLEN, Dieter, *Wahlsysteme der Welt (Sistemas electorales del mundo)*, Múnich, 1978.
- NOHLEN, Dieter *et al.* (eds.), “Die östlichen und die südlichen Länder” (“Los países del Este y del Sur”), *Lexikon der Politik*, vol. 4, Múnich, 1997.
- NOHLEN, Dieter *et al.* (eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, 1998.
- NOHLEN, Dieter y FERNÁNDEZ, Mario (eds.), *El presidencialismo renovado*, Caracas, 1998.
- NOHLEN, Dieter y KASAPOVIĆ, Mirjana, *Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa (Sistemas electorales y transformación de sistemas en Europa del Este)*, Opladen, 1996.
- NOHLEN, Dieter y NUSCHELER, Franz (eds.), *Handbuch der Dritten Welt (Manual del Tercer Mundo)*, 3a. ed., Bonn, 1993.
- NOHLEN, Dieter y SOLARI, Aldo (eds.), *Reforma política y consolidación democrática, Europa-América del Sur*, Caracas, 1988.
- NOHLEN, Dieter y THIBAUT, Bernhard, “Transitionsforschung zu Lateinamerika: Ansätze, Konzepte, Thesen” (“Investigación de transición sobre América Latina: enfoques, conceptos, tesis”), en MERKEL, Wolfgang (ed.), *Systemwechsel*, Opladen, vol. 1, 1994.

- SCHMIDT, Manfred G., “Die Politik des mittleren Weges” (“La política del camino medio”), en OSTERHAMMEL, J. *et al.* (eds.), *Weg der Gesellschaftsgeschichte (Camino de la historia de la sociedad)*, Gotinga, 2006.
- SCHMIDT, Manfred G., *CDU und SPD an der Regierung. Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern (CDU y SPD en el gobierno. Una comparación de su política en las entidades federativas)*, Frankfurt del Meno-Nueva York, 1980.
- SCHMIDT, Manfred G., *Demokratietheorien (Teorías de la democracia)*, 3a. ed., Wiesbaden, 2006.
- SCHMIDT, Manfred G., *Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich (Política en el Estado de bienestar bajo gobiernos burgueses y socialdemócratas. Una comparación internacional)*, Frankfurt del Meno-Nueva York, 1982.
- SKOCPOL, T., “Doubly Engaged Social Science. The Promise of Comparative Historical Analysis”, en MAHONEY, J. y RUESCHEMEYER, Dieter (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge, 2003.
- STERNBERGER, Dolf, *Lebende Verfassung. Studien über Koalition und opposition (La Constitución viviente. Estudios sobre coalición y oposición)*, Meisenheim am Glan, 1956.
- STERNBERGER, Dolf, *Verfassungspatriotismus (Patriotismo constitucional)*, Frankfurt del Meno, 1990.
- THIBAUT, Bernhard, *Präsidentalismus und Demokratie in Lateinamerika (Presidencialismo y democracia en Latinoamérica)*, Opladen, 1996.
- VOGEL, Bernhard *et al.*, *Wahlen in Deutschland (Elecciones en Alemania)*, Berlín-Nueva York, 1971.

## ENFOQUE HISTÓRICO-EMPÍRICO E INSTITUCIONALISMO CONTEXTUALIZADO: LA ESCUELA DE HEIDELBERG

Richard ORTIZ ORTIZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las premisas del enfoque histórico-empírico*. III. *Institucionalismo en la ciencia política*. IV. *El institucionalismo contextualizado*. V. *El nivel operativo: ingeniería institucional*. VI. *Reflexiones finales: la ciencia política histórico-empírica*. VII. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

Bajo la tradición del influyente sociólogo alemán Max Weber (1864-1920) se desarrolló, en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg, un estilo de trabajo científico y metodológico que está caracterizado por: *a)* el énfasis en la elaboración precisa de conceptos en la investigación social; *b)* la relevancia de la riqueza histórica y sus peculiaridades específicas, como límites a una teoría general de la sociedad; *c)* la centralidad de las condiciones socioeconómicas, políticas y culturales como factores codeterminantes que conducen inevitablemente a una concepción multidimensional y compleja de causalidad social, y, por tanto, *d)* a un estudio contextual de las instituciones sociales y políticas, que considera los aspectos espaciales y temporales del caso en análisis. A ello hay que sumar *e)* la preferencia por un método comparativo que vaya más allá de la elaboración estadística de correlaciones que, muchas veces, pasa por alto la realidad misma. En consecuencia, “conceptos”, “contingencia”, “contexto” y “comparación” son los aspectos principales que inspiran al pensamiento histórico-empírico y al institucionalismo contextualizado. A estos elementos epistemológicos, metodológicos y conceptuales debemos agregar una *f)* dimensión normativa: la defensa decidida y valiente del Estado Constitucional y la democracia repre-

sentativa, en una atmósfera que, en algunas partes del mundo, sigue siendo hostil a las instituciones democráticas y al Estado de derecho, como en varios países latinoamericanos. Este modo de enfrentar el estudio de la ciencia política fue impulsado principalmente por Dieter Nohlen durante su carrera académica como profesor del Instituto de Ciencia Política en Heidelberg,<sup>1</sup> y a los trabajos producidos bajo este enfoque se les ha llegado a denominar la Escuela de Heidelberg.<sup>2</sup>

Para aquellos que han observado, con detenimiento, el funcionamiento de las instituciones y la dinámica del poder en las distintas culturas, es evidente que no puede existir una ciencia exacta de la actividad humana. El estudio de la sociedad no es ni matemáticas ni física. Para las ciencias sociales y para la ciencia política, las llamadas “leyes sociológicas” no son más que meros instrumentos para construir el objeto de estudio y extraer hipótesis para el análisis. En las explicaciones sociales de un fenómeno determinado no se trata de buscar una “ley general”, sino aquellos aspectos específicos y la constelación de factores que determinan un acontecimiento histórico específico e irrepetible, inagotable para el examen de una explicación comprensiva. Weber lo formula de manera más elegante y precisa: “En cuanto se trata de la *individualidad* de un fenómeno, la pregunta por la causa no inquiera por *leyes* sino por *conexiones* causales concretas; no pregunta bajo qué fórmula ha de subsumirse el fenómeno como espécimen, sino cuál es la constelación individual a la que debe imputarse como resultado...”<sup>3</sup>

En consecuencia, la “explicación” de la realidad social y cultural como una cuestión de definiciones acomodadas a la medición y de índices e indicadores que transmiten una falsa exactitud sólo puede entenderse por el deseo humano de presentar cosas complejas como sencillas, aunque el resultado ya nada tenga que ver con lo observado. Por esta razón, para aquellos que pretenden encontrar correlaciones causales universales, como en las llamadas ciencias exactas, es imperativo recordar nuevamente la postura de Weber:

---

<sup>1</sup> Schultze, R. O., “La comparación politológica. Tres generaciones de Heidelberg en comparación”, en Reynoso, J. y Sánchez de la Barquera, H. (coords.), *La democracia en su contexto*, México, UNAM, 2009.

<sup>2</sup> Ortiz, R., “Institucionalismo y sistemas de gobierno en América Latina, La Escuela de Heidelberg y su enfoque históricoempírico”, *Iuris Dictio*, año V, núm. 9, 2005; Ortiz, R., “Introducción al pensamiento histórico-empírico de Dieter Nohlen”, en Nohlen, D. *Ciencia política y democracia en su contexto*, Quito, TCE, 2010.

<sup>3</sup> Weber, M., “La «objetividad» cognoscitiva de la ciencia social y de la política social”, en Weber, M., *Ensayos sobre metodología sociológica*, Buenos Aires, Amorrurtu, 1973, p. 68.

Para las ciencias naturales exactas, las “leyes” son tanto más importantes y valiosas cuanto más *universalmente válidas*. Para el conocimiento de los fenómenos históricos en su condición concreta, las leyes más *generales* son por lo común también las menos valiosas, en cuanto las más vacías de contenido. Mientras más amplio es el campo de validez de un concepto *genérico* —su extensión—, tanto más nos desvía de la riqueza de la realidad, ya que para contener lo común al mayor número de fenómenos debe ser lo más abstracto posible y, en consecuencia, más *pobre* en contenido. En las ciencias de la cultura, el conocimiento de lo general nunca es valioso por sí mismo.<sup>4</sup>

En otras palabras, toda ciencia social se diferencia de las ciencias exactas por su base cultural y humana. El ser humano es una variable en permanente aprendizaje y los acontecimientos históricos son inagotables. La política, por tanto, es un fenómeno cultural e histórico; algo que parece tan obvio, pero que ha pasado a un segundo plano en las corrientes dominantes de la ciencia política. Para ellas es imprescindible una descripción exacta —acomodada a ciertos modelos—, la elaboración teórica general y el pronóstico que se puede derivar de ese conocimiento acumulativo. La historia, la cultura y el comportamiento humano son sólo aspectos que deben ser reducidos a categorías mensurables, aunque en el camino se desvanezca la riqueza de las sociedades actuales. A mi juicio, el aporte de la investigación histórico-empírica es ofrecer un enfoque científico alternativo frente a las corrientes dominantes en la ciencia política actual, preocupadas casi exclusivamente por las técnicas de investigación y el refinamiento estadístico.

A continuación, con el fin de exponer los rasgos fundamentales del enfoque histórico-empírico, *a)* se resumen las premisas epistemológicas y metodológicas generales de este enfoque; *b)* luego, se les ubica en el debate sobre los enfoques neoinstitucionales en la ciencia política; *c)* a continuación, se exponen las características del institucionalismo contextualizado; *d)* posteriormente, se describe la manera que este enfoque aborda los problemas prácticos del diseño institucional, y *e)* por último se realizan algunas reflexiones finales.

## II. LAS PREMISAS DEL ENFOQUE HISTÓRICO-EMPÍRICO

El enfoque histórico-empírico está vinculado al institucionalismo contextualizado y la Escuela de Heidelberg. Ciertamente, las tres denominaciones no

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 69.

constituyen sinónimos intercambiables. El enfoque histórico-empírico<sup>5</sup> es más abarcador y hace referencia especialmente a los supuestos epistemológicos y teóricos. El institucionalismo contextualizado puede ser entendido como una aplicación concreta de esos supuestos al análisis institucional y comparativo. Y, la Escuela de Heidelberg designa al grupo de investigadores del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg y a los discípulos de Nohlen que trabajaron o trabajan inspirados por esos supuestos y guiados por un enfoque institucional, para el cual el contexto es integrante del análisis.<sup>6</sup>

La investigación histórico-empírica tiene una fuerte tradición en el mundo académico de la ciudad de Heidelberg.<sup>7</sup> Max Weber, uno de los fundadores de la sociología moderna antipositivista, fue estudiante y profesor en la Universidad de Heidelberg; su pensamiento y obra sobre el Estado, el poder, la religión y la burocracia se han convertido en componentes centrales de la ciencia de la sociedad. En su actividad académica siempre defendió un estudio de los aspectos sociales como fenómenos culturales inagotables para la investigación científica. Esta tradición se refleja también en los trabajos y estudios de varios profesores del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg, entre ellos Dieter Nohlen. En las investigaciones desarrolladas en Heidelberg, el contexto sociopolítico y las contingencias históricas eran el trasfondo epistemológico y metodológico de una forma alternativa de hacer ciencia política, frente a las corrientes cuantitativas.<sup>8</sup>

Como ya se ha bosquejado, las premisas programáticas sobre los que gira la argumentación histórico-empírica son: a) el tratamiento cuidadoso

---

<sup>5</sup> Lo histórico “se refiere a lo individual y singular de los fenómenos observables en la realidad”, y lo empírico hace relación a la experiencia empírico-analítica controlada, a la que “se le hacen ciertas exigencias metódicas, que se consideran indispensables para el conocimiento científico: los resultados tienen que poderse transmitir intersubjetivamente, y tienen que ser comprobables por verificación o falsificación”, Nohlen, D., *¿Cómo estudiar ciencia política?*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011, p. 75.

<sup>6</sup> Ortiz, R., “Institucionalismo y sistemas de gobierno en América Latina, La Escuela de Heidelberg y su enfoque históricoempírico”, *Iuris Dictio*, año V, núm. 9, 2005; Ortiz, R., “Introducción al pensamiento histórico-empírico...”, *cit.*, en Nohlen, D., *Ciencia política y democracia en su contexto*, Quito, TCE, 2010; Leininger, J. y Ortiz Ortiz, R., “La investigación sobre Latinoamérica. Heidelberg hace escuela”, en Reynoso, J. y Sánchez de la Baquera, H. (eds.), *La democracia en su contexto*, México, UNAM, 2009.

<sup>7</sup> Schultze, R. O., “La comparación politológica. Tres generaciones de Heidelberg en comparación”, en Reynoso, J. y Sánchez de la Barquera, H. (coords.), *La democracia en su contexto*, México, UNAM, 2009.

<sup>8</sup> Leininger, J. y Ortiz Ortiz, R., “La investigación sobre Latinoamérica...”, *cit.*



de los conceptos, *b*) el análisis de los fenómenos políticos en su contexto respectivo, *c*) el empleo sistemático del método comparativo, *d*) una concepción de causalidad social compleja y *e*) la consideración de las contingencias históricas. Este enfoque aboga por una solución intermedia entre la individualización empírica y la generalización teórica, es decir, entre el conocimiento profundo de los casos de estudio y la formulación de proposiciones teóricas universales.<sup>9</sup>

A pesar de que el enfoque histórico-empírico está abierto al aporte de otros métodos de investigación, en la línea de un pluralismo metodológico, en el método comparativo tiene una posición privilegiada. El método comparativo es empleado en su función del estudio detenido de caso y del examen sistemático de hipótesis, con el fin de elaborar proposiciones teóricas provisionales de alcance medio, pero que gozan de una mayor validez externa.<sup>10</sup>

La investigación histórico-empírica es, en consecuencia, cualitativa e inductiva.<sup>11</sup> La observación detenida de la realidad determina la elaboración teórica y su desarrollo. Para el análisis comparativo es de gran importancia el trabajo conceptual, la descripción precisa y la elaboración de clasificaciones y tipologías. Las definiciones deben tener un alto componente empírico

---

<sup>9</sup> La Escuela de Heidelberg ha perfeccionado sus fundamentos epistemológicos, teóricos y metodológicos a partir de los aportes de Karl Popper (Popper, K., *La lógica de la investigación científica*, Madrid, Tecnos, 1962; Popper, K., “Auf der Suche nach einer besseren Welt”, Múnich-Zurich, Piper, 1984; racionalismo crítico), de Max Weber (Weber, M., *Soziologie, weltgeschichtliche Analysen, Politik*, Stuttgart, Kröner, 1956; Weber, M., *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, Mohr, 1972; Weber, M., *Ensayos sobre metodología sociológica*, Buenos Aires, Amorrutu, 1973; Weber, M., “La «objetividad» cognoscitiva... *cit.*”; comparación histórica, distancia apropiada de los conceptos con la realidad y concepción causal compleja), de Giovanni Sartori (Sartori, G., *La política: lógica y método en las ciencias sociales*, México, FCE, 1984; Sartori, G., “Comparing and Miscomparing”, *Journal of Theoretical Politics*, vol. 3, núm. 3, 1991; Sartori, G., “Comparación y método comparativo”, en Sartori, G. y Morlino, L. [comps.], *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid, Alianza, 1999; Sartori, G., “Falta de formación conceptual en política comparada”, *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, núm. 1, julio de 2008; elaboración adecuada de conceptos, definiciones y clasificaciones), y de Robert Dahl (Dahl, R. A., *Polyarchy*, New Haven, Yale University Press, 1971; Dahl, R. A., *La poliarquía. Participación y oposición*, México, REI, 1993; Dahl, R. A., “Thinking about Democratic Constitutions, Conclusions from Democratic Experience”, en Shapiro, I. y Hardin, R. [eds.], *Political Order*, Nueva York-Londres, 1996; teoría de la democracia y sensibilidad frente a diferencias de contexto).

<sup>10</sup> Nohlen, D., “Vergleichende Methode” (“Método comparativo”), en Nohlen, D. y Schultze, R. O. (eds.), *Lexikon der Politik (Diccionario de política)*, t. 2, *Politikwissenschaftliche Methoden (Métodos de la ciencia política)*, München, Beck, 1994; Nohlen, D., *Sistemas electorales en su contexto*, prólogo de José Reynoso Núñez, México, UNAM, 2008.

<sup>11</sup> Nohlen, 2001, pp. 75-80.

y reflejar las especificidades de los fenómenos que se estudian, dominando las diferencias sobre los aspectos comunes. Una buena descripción y el desarrollo de clasificaciones y tipologías son la base para una explicación causal fundamentada.<sup>12</sup>

Para este enfoque, la causalidad social es concebida como circular y recíproca, es decir, los efectos influyen en las causas. También es relativa en el sentido de que en una determinada relación causal “la participación de los factores en lo que es causa y efecto puede variar constantemente”.<sup>13</sup> Para el análisis causal es indispensable, por ende, percibir las relaciones recíprocas entre las variables, pues de ello pueden resultar otros factores cuyos efectos se atribuyen a la supuesta variable dependiente (causalidad recíproca).

A la concepción circular de causalidad se suma el estudio de la dimensión genética e histórica de los procesos y resultados políticos. El análisis de esta dimensión permite reconocer las continuidades y discontinuidades de las configuraciones institucionales, sus distorsiones y cambios radicales. El descuido de la dimensión genética puede incluso conducir a confundir la causa con el efecto o viceversa. En consecuencia, se deben tener en cuenta las condiciones bajo las cuales surgieron los arreglos institucionales, dado que esos factores y el contexto constituyen las condiciones decisivas para el funcionamiento específico de las instituciones.<sup>14</sup>

El análisis multicausal es, por tanto, otro componente central de la investigación histórico-empírica, pues los fenómenos políticos y sociales son, por lo regular, la consecuencia de una innumerable cantidad de factores de diversa procedencia que están recíprocamente entrelazados. Explicaciones basadas en un sólo factor conducen generalmente a una simplificación inadmisibles de la realidad.<sup>15</sup> En conclusión:

...las generalizaciones o las afirmaciones teóricas deben sujetarse más a los casos empíricos y a los contextos y condiciones sociopolíticas concretos. De ello resulta que teorías de alcance medio deberían sustituir a las teorías con

---

<sup>12</sup> Nohlen, D., “Vergleichende Methode”, *cit.*; Nohlen, D., *El contexto hace la diferencia*, ed. por C. Zilla, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

<sup>13</sup> Nohlen, D., *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE, 2004.

<sup>14</sup> Nohlen, D., *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981; Nohlen, D., *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos*, México, Trife-IFE-Fundación Friedrich Naumann, 1999; Nohlen, D., *El contexto hace la diferencia... cit.*; Nohlen, D., *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE, 2004.

<sup>15</sup> Nohlen, D., *Wahlrecht und Parteiensystem (Sistemas electorales y sistema de partidos)*, Opladen, Leske & Budrich, 2004, p. 55.

pretensiones implícitamente más globales, pero, por lo general, no bien enunciadas... La orientación histórica, la referencia al espacio y al tiempo tiene importancia en tanto que, sin conocimiento del contexto sociopolítico, no se puede determinar los efectos de los sistemas electorales [y otros arreglos institucionales], ni ubicar las posibilidades reales de opción de los actores políticos respecto al sistema electoral [o de otros componentes institucionales] de su preferencia.<sup>16</sup>

La consecuencia lógica de esta causalidad social compleja es la convicción de que una determinada cantidad de factores, su combinación y su interacción, en un contexto concreto, pueden explicar de manera más acertada un fenómeno político dado y, por lo tanto, su generalización es limitada (causalidad coyuntural y contingente).<sup>17</sup> En el proceso de investigación se trata, por tanto, de determinar y sopesar el valor relativo de cada una de las variables relevantes que configuran la variable dependiente, y no reducir la complejidad social a explicaciones monocausales.<sup>18</sup>

Finalmente, hay que tener también en cuenta que las distintas variables pueden adquirir un significado diverso en el transcurso del tiempo, en un contexto dinámico. El peso explicativo de los factores no es, lógicamente, el mismo independiente del tiempo y del espacio. Esta concepción causal es especialmente apropiada para el estudio de sistemas políticos no consolidados, que se caracterizan por su extrema fluidez, como es el caso de las sociedades latinoamericanas.

El resultado de estas reflexiones teóricas y metodológicas es un enfoque integrador y abierto, con una perspectiva institucional, adecuado para el estudio del funcionamiento de las instituciones en contextos concretos y en constante transformación.

### III. INSTITUCIONALISMO EN LA CIENCIA POLÍTICA

La perspectiva histórica de la Escuela de Heidelberg la mantuvo inmune de las debilidades de la vieja escuela institucionalista, y la acercó a aquellos aspectos que definen a los enfoques neoinstitucionalistas, puesto que los estu-

<sup>16</sup> *Ibidem*, pp. 49 y 50.

<sup>17</sup> Sobre las nociones de “causalidad coyuntural” y “causalidad contingente”, véase las contribuciones de Sartori, Collier y Panebianco en la obra Sartori, G. y Morlino, L. (comps.), *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid, Alianza, 1999.

<sup>18</sup> Weber, M., *Soziologie, weltgeschichtliche Analysen, Politik... cit.*; Weber, M., “La «objetividad» cognoscitiva... *cit.*”

dios histórico-empíricos se distanciaban de las explicaciones monocausales y mecanicistas del institucionalismo clásico.<sup>19</sup>

En el debate general sobre los enfoques institucionales sobresale la transición del viejo al nuevo institucionalismo en la ciencia política (y en otras disciplinas). Esta evolución metodológica no es lineal ni ausente de contradicciones. Las corrientes neoinstitucionalistas no son simplemente una reedición de los supuestos del institucionalismo clásico; surgen, más bien, como una crítica y corrección a las teorías dominantes de la época, es decir, al conductivismo (*behaviourism*) y al estructuralismo en boga.<sup>20</sup>

En retrospectiva, la ciencia política tiene sus raíces en el estudio y diseño institucional.<sup>21</sup> En efecto, el análisis de la realidad política —desde la antigüedad griega— comenzó con cuestiones de orden institucional en busca de la mejor organización estatal. El interés y objeto del conocimiento de la perspectiva clásica estaban dirigidos hacia la descripción de las instituciones del Estado, comprensión de sus relaciones mutuas, su clasificación y evaluación según los criterios del buen gobierno y del bien común. Sus motivaciones eran, en consecuencia, predominantemente normativas, y las reflexiones sobre las diversas formas de gobierno están cargadas de juicios de valor.<sup>22</sup>

Con la “revolución conductista” y los enfoques macroestructurales, las investigaciones institucionales fueron marginadas de la investigación social y política. Las principales críticas a los viejos enfoques institucionales —con una fuerte influencia del formalismo jurídico— fueron las siguientes: *a)* concepción cerrada, formal-legalista y rígida de institución; *b)* noción explicativa monocausal e indiferenciada; *c)* excesivo énfasis en la importancia de las estructuras formales; *d)* determinismo institucional, y *e)* concepción del cambio institucional extremadamente funcionalista.

El *rediscovering institutions*<sup>23</sup> debe ser observado, en cambio, como una reacción frente a los excesos del movimiento conductista, que reducía los fenómenos y los procesos políticos a las decisiones individuales. Los principales aspectos que caracterizan a los enfoques neoinstitucionales se pueden

---

<sup>19</sup> Ortiz, R., “Institucionalismo y sistemas de gobierno en América Latina. La Escuela de Heidelberg y su enfoque históricoempírico”, *Iuris Dictio*, año V, núm. 9, 2005.

<sup>20</sup> March, J. y Olsen, J., “The New-Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *American Political Science Review*, vol. 78, núm. 3, 1984.

<sup>21</sup> Peters, G., *El nuevo institucionalismo*, Barcelona, Gedisa, 2003, p. 13.

<sup>22</sup> Bobbio, N., *Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, FCE, 2007.

<sup>23</sup> March, J. y Olsen, J., “The New-Institutionalism:...”, *cit.*

resumir en: *a)* concepto de institución más amplio y dinámico; *b)* concepción de causalidad compleja; *c)* noción integral de las restricciones del comportamiento humano; *d)* interdependencia entre instituciones y actores, y *e)* estudio explícito de la génesis y la dinámica institucional.<sup>24</sup>

El neoinstitutionalismo es, en resumidas cuentas, un intento de conectar las teorías contemporáneas de la ciencia política con una perspectiva institucional, con el fin de rescatar el valor de los factores institucionales de la política; pero, al mismo tiempo, relativizar su importancia en la explicación de los procesos y resultados políticos. No obstante, el neoinstitutionalismo no es un enfoque uniforme. Básicamente se distinguen tres variantes institucionales: *a)* el enfoque sociológico, *b)* el enfoque de la elección racional (*rational choice*) y *c)* el enfoque histórico.<sup>25</sup>

A pesar de estos cambios metodológicos, la revalorización del análisis de la dimensión formal-institucional de la política (*polity*) en la politología se produjo más tarde en el contexto del análisis comparativo de los sistemas políticos. Las instituciones son tratadas como una variable entre otras y, según el problema de investigación, como variable dependiente o independiente.<sup>26</sup> Este desfase entre las nuevas corrientes neoinstitucionales y el estudio de las

---

<sup>24</sup> Sobre los enfoques neoinstitutionalistas, véase, entre otros, Hall, P. y Taylor, R., “Political Science and the Three New Institutionalisms”, *Political Studies*, vol. 44, núm. 5, 1996; Kato, J., “Institutions and Rationality in Politics. Three Varieties of Neo-Institutionalists”, *British Journal of Political Science*, vol. 26, núm. 4, 1996; Peters, G., *El nuevo institucionalismo... cit.*; March, J. y Olsen, J., “The New-Institutionalism:...” *cit.*; March, J. y Olsen, J., *Rediscovering Institutions*, Nueva York, Free Press, 1989; North, D., *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung (Instituciones, cambio institucional y desempeño económico)*, Tübingen, Mohr, 1992; North, D., *Institutionen, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1993; Thelen, K., “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, *Annual Review of Political Science*, febrero de 1999; Thelen, K. y Steinmo, S., “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, en Steinmo, S. *et al.* (eds.), *Structuring Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, y Scharf, F., *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus*, Opladen, Leske & Budrich, 2000; y, en especial, sobre neoinstitutionalismo en América Latina: North, D. *et al.*, “Orden, desorden y cambio económico, Latinoamérica vs. Norteamérica”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, núm. 12-13, 2002, Cavadias, E., “El nuevo institucionalismo en América Latina”, *Ciencias de Gobierno*, octubre de 2001, y Lauga, M., *Demokratietheorie in Lateinamerika. Die Debatte in den Sozialwissenschaften (Teoría de la democracia en América Latina. El debate en las ciencias sociales)*, Opladen, Leske & Budrich, 1999.

<sup>25</sup> Otros autores hablan del “institutionalismo económico-histórico” (North, D., *Institutionen, institutioneller Wandel... cit.*, North, D., *Institutionen, cambio institucional... cit.*; North, D. *et al.*, “Orden, desorden y cambio económico...” *cit.*) y del “institutionalismo centrado en los actores” (akteurzentrierter Institutionalismus; Scharf, F., *op. cit.*), pero ambos combinan elementos de los enfoques básicos

<sup>26</sup> Huntington, S. P., *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968; Nohlen, D., *Sistemas electorales del mundo*, *cit.*

instituciones políticas no fue percibido por muchos de los investigadores, que se dedicaron al análisis de los procesos de transición y consolidación democrática en el denominado tercer mundo. A pesar de los aportes teóricos de las variantes neoinstitucionales, se siguieron realizando investigaciones que se servían más bien de categorías analíticas y postulados del viejo institucionalismo, otorgando un peso excesivo al factor institucional.<sup>27</sup>

No obstante ese desfase, la Escuela de Heidelberg supo desarrollar muy tempranamente un enfoque más diferenciado para el análisis institucional. En general, sus diversos trabajos hacen énfasis en que el desarrollo político sólo puede ser entendido e interpretado mediante un enfoque institucional que incluya un análisis de los factores de contexto, y sostiene que las instituciones son relevantes, pero no siempre y no con la misma intensidad. Los efectos institucionales son contingentes y mediatizados por las acciones concretas de los actores y las determinantes contextuales.<sup>28</sup> Con esta postura, el enfoque histórico-empírico tiene muchas similitudes con el enfoque histórico neoinstitucional,<sup>29</sup> y llama a su enfoque de análisis institucional como “institucionalismo contextualizado”, pues el contexto jugó un papel fundamental como variable interviniente en la determinación concreta de los efectos que provoca la variable independiente sobre la dependiente.<sup>30</sup>

#### IV. EL INSTITUCIONALISMO CONTEXTUALIZADO

El institucionalismo contextualizado es la aplicación del enfoque histórico-empírico en los estudios sobre democracia, sistemas electorales, sistemas de gobierno, partidos políticos, federalismo, entre otros, con el fin de resaltar la

---

<sup>27</sup> Un buen ejemplo es el clásico debate sobre las ventajas del parlamentarismo sobre el presidencialismo.

<sup>28</sup> El eminente profesor de ciencia política de Heidelberg, Klaus von Beyme, expresa también sus dudas sobre el peso de las variables institucionales, y escribe: “pueden haber situaciones de procesos políticos poco estables que rara vez pueden ser explicados con las instituciones, y si pueden explicarse, entonces son sólo un resultado subsidiario de ellas”, Beyme, K. von, *Parteien im Wandel*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 2000, p. 103. Nohlen, D., *Sistemas electorales del mundo*, *cit.*; Nohlen, D., “Presidencialismo vs. parlamentarismo en América Latina”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, 1991; Nohlen, D., “La reforma institucional en América Latina. Un enfoque conceptual y comparativo”, en Nohlen, D. y Riz, L. de (comps.), *Reforma institucional y cambio político*, Buenos Aires, CEDES-Legasa, 1991.

<sup>29</sup> *Cf.* Thelen, K., “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, *cit.*; Thelen, K. y Steinmo, S., “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, *cit.*

<sup>30</sup> Nohlen, D., *¿Cómo estudiar ciencia política?*, *cit.*, p. 85.

relevancia de las variables de contexto para el funcionamiento de los arreglos institucionales. Estos estudios han sido básicamente desarrollados por el profesor alemán Dieter Nohlen y sus discípulos.<sup>31</sup>

Según este enfoque neoinstitucional, las instituciones despliegan diversos efectos y con diferente intensidad, de acuerdo al contexto correspondiente. El impacto de los factores institucionales es reducido considerablemente por los “problemas fundamentales del desarrollo y de la estructura social, la cultura política, las condiciones de poder existentes y persistentes en la sociedad, los patrones de comportamiento de la élite política, etc.”.<sup>32</sup>

La investigación contextualizada aboga, por tanto, por un concepto de institución estrecho y técnico, de conformidad con los temas clásicos del institucionalismo político, pero con una perspectiva nueva que se enriquece de las críticas dirigidas contra el viejo institucionalismo. Desde este punto de vista, las instituciones políticas constituyen las estructuras fundamentales del sistema político que se refieren al ámbito donde se producen y ejecutan las decisiones con carácter generalmente obligatorio. De este modo, los trabajos de la Escuela de Heidelberg se han concentrado en el estudio de las instituciones políticas formales (estructura del Estado, sistemas de gobierno y sistemas electorales) y en el análisis de los sistemas de partidos que se caracterizan por sus elementos formales, organizacionales, político-estructurales y político-culturales.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Nohlen ha publicado varios libros que llevan en su título la palabra “contexto”: *El contexto hace la diferencia, Instituciones políticas en su contexto, Ciencia Política: teoría institucional y relevancia del contexto, Sistemas electorales en su contexto, Derecho y política en su contexto y La democracia: instituciones, conceptos y contexto*. El libro dedicado a su septuagésimo aniversario lleva por título: *La democracia en su contexto* (véase Reynoso, J. y Sánchez de la Baquera, H. [eds.], *La democracia en su contexto*, México, UNAM, 2009), y la presente publicación incluye también el término “contexto” en su título.

<sup>32</sup> Nohlen y Kasapovic, 1996, p. 17.

<sup>33</sup> Véase Nohlen, D., *Sistemas electorales del mundo*, cit.; Nohlen, D., *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos*, México, Trife-IFE-Fundación Friedrich Naumann, 1999; Nohlen, D., *El contexto hace la diferencia*, cit.; Nohlen, D., *Sistemas electorales y partidos políticos*, cit.; Thibaut, B., *Präsidentalismus und Demokratie in Lateinamerika (Presidencialismo y democracia en América Latina)*, Opladen, Leske & Budrich, 1996; Bendel, P., *Parteiensysteme in Zentralamerika (Sistemas de partidos en América Central)*, Opladen, Leske & Budrich, 1996; Grotz, F., *Politische Institutionen und post-sozialistische Parteiensysteme in Ostmitteleuropa, Polen, Ungarn, Tschechien und die Slowakei (Instituciones políticas y sistemas de partidos postsocialistas en Europa Centro-Oriental)*, Opladen, Leske & Budrich, 2000; Basedau, M., *Erfolgsbedingungen von Demokratie im subsaharischen Afrika*, Opladen, Leske & Budrich, 2003, pp. 170 y ss., y Ortiz, R., *Demokratie in Gefahr. Institutionen und politische Entwicklung in der Andenregion (Democracia en peligro. Instituciones y desarrollo político en la Región Andina)*, Marburg, Tectum, 2007.

La definición sociológica de “institución” —que sirve de base a las variantes sociológica e histórica del institucionalismo— se considera inadecuada y se critica su empleo irreflexivo en la ciencia política. Pues, con un concepto de instituciones demasiado vago que contenga casi toda forma de comportamiento, se pierde para la ciencia política el poder analítico del concepto “institución”.<sup>34</sup>

La relación entre las instituciones y los actores se concibe como una interacción mutua o circular influenciada, a la vez, por factores no-institucionales. Por un lado, las instituciones políticas no son solamente restricciones para los actores, sino también condiciones necesarias para la acción; por otro, un cambio en el ámbito del comportamiento puede contribuir a un mejor (o peor) funcionamiento del orden institucional. En síntesis: “Las instituciones marcan el comportamiento político, así como, a la inversa, los estilos políticos influyen en la estructura institucional. Además, es acertado suponer un cierto grado de autonomía de ambas variables”.<sup>35</sup>

Debido a las experiencias traumáticas (crisis económicas, caos político, sistemas autoritarios represivos, etcétera) es posible que los actores cambien su comportamiento dentro de los mismos arreglos institucionales. Los actores políticos pueden también aprender mediante el método de “pueba y error” (*learning by doing*), acumulando sus experiencias con el funcionamiento de las instituciones en diversas situaciones históricas. En pocas palabras, los actores gozan dentro de los corredores institucionales de cierta libertad, incluso para reestructurar los andamiajes institucionales. No obstante, una racionalización de la política, por simple manipulación institucional (“introducción de la democracia por decreto”), no es alcanzable, ya que: “para soluciones racionales el espacio disponible es mucho más escaso de lo que supone el debate científico sobre diseño institucional”.<sup>36</sup> En consecuencia, se propone un: “entendimiento más evolucionista de la génesis y del desarrollo

---

<sup>34</sup> Para la Escuela de Heidelberg el estudio de las denominadas instituciones informales y de su significado para los procesos y resultados políticos (North, D., *Institutionen, institutioneller Wandel... cit.*, pp. 43 y ss.), corresponde al campo de la investigación de la cultura política, ya que parece más conveniente y productivo reservar el término “instituciones políticas” para las estructuras centrales del sistema político, con el fin de mantener la claridad y utilidad conceptual. Y, así, se puede investigar concretamente cómo ciertos elementos de la cultura política afectan al funcionamiento de las instituciones políticas, sin necesidad de sobrecargar, innecesariamente, el concepto de “institución”. Un concepto muy amplio de “institución” puede ser útil para la sociología, pero no para la ciencia política.

<sup>35</sup> Nohlen, D. (ed.), *Democracia y neocrítica en América Latina*, Frankfurt del Meno-Madrid, Vervuert-Iberoamericana, 1995, p. 20.

<sup>36</sup> Nohlen y Kasapovic, 1996.



institucional, influenciados ambos procesos por un sinnúmero de factores... que imponen resistencias y limitaciones a la implementación de diseños científicos por más excelentes y recomendables [teóricamente] que éstos sean”.<sup>37</sup> Y, Nohlen añade: “La propuesta de reforma tiene que respetar tradiciones políticas, culturas políticas y estructuras políticas, características propias de cada caso nacional”.<sup>38</sup>

Las condiciones bajo las cuales las instituciones surgen, cambian o son reformadas, son analizadas explícitamente, puesto que pueden contribuir a entender mejor el funcionamiento de las variables institucionales y a reconstruir las relaciones causales con mayor apego a la realidad.<sup>39</sup> En el surgimiento, evolución y rediseño de las instituciones se debe tener en cuenta el significado decisivo de las relaciones y asimetrías de poder, porque las “fuerzas sociales u otros grupos políticos evalúan generalmente los sistemas electorales [y otras instituciones políticas] según los beneficios y pérdidas que se derivan de ellos”.<sup>40</sup>

Por eso, en lo operativo, la Escuela de Heidelberg propone que el diseño institucional no debe obedecer exclusivamente a criterios de tecnología social, sino ajustarse a las exigencias de cada sistema político. En ese sentido, se comparte el juicio de Robert Goodin: “Un objeto bien diseñado es el que se ajusta mejor a su medio ambiente. Una institución bien diseñada, en detalle, debería ser internamente consistente y, externamente, debería estar en armonía con el resto del orden social en el cual opera”.<sup>41</sup>

El carácter histórico del contexto y de la relación temporal entre variables revela el carácter contingente de los efectos institucionales y acontecimientos sociopolíticos, los que, por lo tanto, son difíciles de reducir a generalizaciones teóricas, con pretensiones universales, puesto que el contexto representa *toda* la complejidad de un fenómeno social. Su operacionalización parcial se lleva a cabo con la consideración de las variables relevantes para la relación entre la variable dependiente e independiente. La relación entre variables y contexto es recíproca, y constituye un flujo circular complejo. Obviamente, esta concepción causal tan compleja hace muy difícil elaborar soluciones a problemas prácticos de investigación, pues la concep-

<sup>37</sup> Nohlen, D., *El contexto hace la diferencia*, cit., p. 24.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 57.

<sup>39</sup> Nohlen y Kasapovic, 1996, p. 38.

<sup>40</sup> Nohlen, D., *Wahlrecht und Parteiensystem (Sistemas electorales y sistema de partidos)*, Opladen, Leske & Budrich, 2004, p. 60.

<sup>41</sup> Goodin, R., “Institution and Their Design”, en Goodin, R. (ed.), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, p. 37.

ción multicausal e histórica impone tanto un conocimiento profundo del caso concreto y una descripción precisa, como la reproducción teórica de las constelaciones de factores y sus relaciones recíprocas en situaciones históricas concretas. Una tarea ardua de realizar y siempre incompleta, pero más próxima a la realidad de los fenómenos sociales y políticos.

En resumen, el institucionalismo contextualizado se inscribe dentro de las corrientes neoinstitucionales, no solamente porque se ocupa “de nuevo” de las instituciones políticas, sino porque toma en serio las centrales exigencias del neoinstitucionalismo: *a)* las instituciones tienen únicamente un significado relativo, en cuanto un factor entre muchos; *b)* las instituciones despliegan diversos efectos en diversos contextos, y *c)* las instituciones no determinan directamente los procesos o resultados políticos, sino indirectamente, en el sentido de que estructuran y restringen el comportamiento de los actores. La contribución más importante del institucionalismo contextualizado a la discusión neoinstitucional consiste en la afirmación de que la fuerza explicativa de las instituciones no se debe sobrestimar, sobre todo, en sociedades en las que los procesos políticos poseen alta fluidez.<sup>42</sup>

## V. EL NIVEL OPERATIVO: INGENIERÍA INSTITUCIONAL

Según el institucionalismo contextualizado, la cuestión del significado de las instituciones políticas para los procesos y resultados políticos puede ser respondida únicamente de manera empírica. ¿De qué factores sociales y políticos dependen los efectos de las instituciones políticas? ¿En qué contextos hacen las instituciones la diferencia? Son cuestiones que no se resuelven en un escritorio con una reflexión puramente especulativa.<sup>43</sup> Para responder a estas preguntas se debe tener en cuenta que las variables no institucionales (macroestructurales y microindividuales) pueden ser más decisivas que las institucionales para la explicación de fenómenos políticos y para la funcionalidad y estabilidad del sistema político. Se debe considerar que las instituciones despliegan diversos efectos en diferentes contextos.

Desde este punto de vista, para la ingeniería institucional es indispensable considerar diversos aspectos problemáticos: *a)* necesitamos para semejan-

---

<sup>42</sup> Grotz, F., *Politische Institutionen und post-sozialistische...*, cit.; véase Dahl, R. A., “Thinking about Democratic Constitutions, Conclusions from Democratic Experience”, en Shapiro, I. y Hardin, R. (eds.), *Political Order*, Nueva York-Londres, 1996.

<sup>43</sup> Nohlen, D., *El contexto hace la diferencia*, cit.

te empresa una teoría racional y empíricamente fundada sobre los posibles efectos institucionales, teoría que siempre es imperfecta; *b*) necesitamos reglas claras que nos permitan dar el salto de la teoría a la praxis, mismas que son difíciles de estandarizar, y *c*) necesitamos criterios para identificar los medios adecuados, sopesar los recursos disponibles y neutralizar los efectos colaterales indeseables. Nuestro conocimiento empírico actual está muy lejos de semejante formalización y tal desarrollo teórico se ve enormemente dificultado por la diversidad de contextos nacionales y su inherente complejidad.

En razón de las limitaciones expuestas, la consultoría o asesoría política debe ser practicada de manera prudente y responsable.<sup>44</sup> Hay que saber que una solución institucional depende de un profundo conocimiento teórico sobre el objeto de estudio, así como de un equilibrio ponderado y real entre objetivos, recursos e intereses, tomando en cuenta las singularidades nacionales.<sup>45</sup> No hay soluciones prefabricadas. Además, se pone énfasis en la gran responsabilidad de los que promueven, asesoran y llevan a cabo la reforma política. Un cambio desafortunado puede tener efectos desastrosos. Por ello, se aboga más bien por un ajuste gradual de las instituciones existentes, considerando las estructuras de poder y los recursos disponibles en cada sistema político.<sup>46</sup>

Finalmente, un “ingeniero político” tiene que saber que, al final, los actores políticos tienen que asumir la responsabilidad de decidir: *a*) si una reforma institucional es necesariamente indispensable y si podría contribuir en algo a solucionar la crisis que se vive; *b*) si la reforma propuesta responde de manera adecuada a los objetivos propuestos y características del país, y *c*) si están tanto en condiciones de alcanzar un consenso que haga posible la reforma como dispuestos a mantener y hacer respetar los compromisos alcanzados.

---

<sup>44</sup> Nohlen, D., *¿Cómo estudiar ciencia política?, cit.*, pp. 111-120.

<sup>45</sup> Respecto al cálculo de los medios al nivel operativo, Sartori escribe con la claridad y agudeza que le caracterizan: “...la Ciencia Política es un saber operativo en cuanto asegura que los medios son adecuados y que se adaptan a los fines propuestos... No basta decir: quiero este fin. Habrá que determinar también si el fin puede obtenerse; y por lo tanto, la elección de los fines queda condicionada por la disponibilidad de los medios”, Sartori, G., *La política: lógica...*, *cit.*, p. 136. El profesor italiano subdivide el cálculo de los medios en cuatro fases: “1) asegurarse que los medios son suficientes; 2) asegurarse que los medios son idóneos; 3) determinar el efecto sobre otros fines; 4) determinar si los medios sobrepasan la finalidad [cursivas en el original]”, *ibidem*, pp. 136 y ss.). Los politólogos o constitucionalistas expertos en soluciones prefabricadas deberían tomar en serio las observaciones de Sartori, antes de proponer reforma alguna.

<sup>46</sup> Nohlen, D., *El contexto hace la diferencia, cit.*, p. 21; véase también Rothstein, B., “Political Institutions: An Overview”, en Goodin, R. y Klingemann, H. D. (eds.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press, 1996, p. 155.

## VI. REFLEXIONES FINALES: LA CIENCIA POLÍTICA HISTÓRICO-EMPÍRICA

Aunque el enfoque histórico-empírico rechaza los supuestos metateóricos del *rational choice* y de los métodos cuantitativos, no sostiene que ciertos aportes de estos enfoques no pueden ser combinados productivamente. Al contrario, la mejor comunicación e intercambio entre los diferentes enfoques puede permitir reforzar la tendencia integracionista de los métodos en la ciencia política, pues la principal diferencia entre los enfoques sociohistóricos y los utilitaristas no es, necesariamente, el modo del concebir la relación entre actores e instituciones, sino los supuestos epistemológicos de las dos posturas. Mientras los enfoques sociohistóricos prefieren un procedimiento inductivo y se interesan por relaciones causales concretas, los enfoques utilitaristas proceden deductivamente y pretenden llegar a explicaciones universales de la conducta humana.<sup>47</sup>

El enfoque histórico-empírico, por su parte, concibe la relación entre agencia y estructura como recíproca. Rechaza el individualismo metodológico y prefiere un procedimiento inductivo de investigación. Sin perder de vista los factores estructurales y la acción de los actores, intenta reconstruir la relación causal particular que explica un determinado hecho histórico. Puesto que todo suceso social o político es único, la explicación causal sólo es posible si se parte del análisis de los factores y las constelaciones concretas de esos sucesos. Por ello, la generalización es limitada y las conclusiones provisionales.

La ventaja central de la investigación histórico-empírica para América Latina consiste, por tanto, en que “las variables del contexto no son excluidas del tejido argumentativo por razones teórico-metodológicas, sino que son analizadas explícitamente”.<sup>48</sup> El análisis contextual es de suma importancia para la calidad de una investigación empírica en sociedades con condiciones en constante cambio, en las cuales las condiciones dinámicas distorsionan y limitan los efectos institucionales.

La actitud abierta frente a descubrimientos empíricos, el empleo sistemático del método comparativo y el tratamiento detallado de cada caso de estudio son, asimismo, importantes ventajas del enfoque de la Escuela de Heidelberg. Por tanto, el enfoque histórico-empírico se muestra abierto a la re-

<sup>47</sup> Hall, P. y Taylor, R., *op. cit.*, p. 955; Kato, J. *op. cit.*

<sup>48</sup> Grotz, F. *op. cit.*, p. 77.

cepción de nuevos conocimientos y al ajuste conceptual, teórico y metodológico. Y, como diría Popper:

...ni una sola de nuestras “anticipaciones” se mantiene dogmáticamente [veneno de toda ciencia]; nuestro método de investigación no consiste en defenderlas para demostrar qué razón teníamos; sino que, por el contrario, tratamos de derribarlas. Con todas las armas de nuestro arsenal lógico, matemático y técnico, tratamos de demostrar que nuestras anticipaciones eran falsas —con objeto de proponer en su lugar nuevas anticipaciones injustificadas e injustificables, nuevos ‘prejuicios precipitados y prematuros, como Bacon los llamó con gran mofa [y empezamos nuevamente].<sup>49</sup>

Por tanto, hacer ciencia política es saber que las respuestas definitivas no existen en las ciencias sociales. Hacer ciencia política es una tarea permanente y un aprendizaje interminable, no reducible a sumas y restas.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- BASEDAU, M., *Erfolgsbedingungen von Demokratie im subsaharischen Afrika*, Opladen, Leske & Budrich, 2003.
- BENDEL, P., *Parteiensysteme in Zentralamerika (Sistemas de partidos en América Central)*, Opladen, Leske & Budrich, 1996.
- BEYME, K. von, “Zivilgesellschaft, Von der vorbürgerlichen zur nachbürgerlichen Gesellschaft” (“Sociedad civil: de la sociedad preburguesa a la postburguesa”), en MERKEL, W. (ed.), *Zivilgesellschaft und Transformation*, Opladen, Leske & Budrich, 2000.
- BEYME, K. von, *Parteien im Wandel (Partidos en transformación)*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 2000.
- BEYME, K. von, *Systemwechsel in Osteuropa (Cambio de sistema en Europa Oriental)*, Francfort del Meno, Suhrkamp, 1994.
- BOBBIO, N., *Democracy and Dictatorship*, Cambridge, Polity Press, 1981.
- BOBBIO, N., *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986.
- BOBBIO, N., *Liberalismo y democracia*, México, FCE, 1985.
- BOBBIO, N., *Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, FCE, 2007.

<sup>49</sup> Popper, K., *La lógica de la investigación científica*, Madrid, Tecnos, 1962, p. 260.

- CAVADIAS, E., “El nuevo institucionalismo en América Latina”, *Ciencias de Gobierno*, octubre de 2001.
- DAHL, R. A., “Thinking about Democratic Constitutions, Conclusions from Democratic Experience”, en SHAPIRO, I. y HARDIN, R. (eds.), *Political Order*, Nueva York-Londres, 1996.
- DAHL, R. A., *La poliarquía. Participación y oposición*, México, REI, 1993.
- DAHL, R. A., *Polyarchy*, New Haven, Yale University Press, 1971.
- GOODIN, R., “Institution and Their Design”, en GOODIN, R. (ed.), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986.
- GROTZ, F., *Politische Institutionen und post-sozialistische Parteiensysteme in Ostmitteleuropa, Polen, Ungarn, Tschechien und die Slowakei (Instituciones políticas y sistemas de partidos postsocialistas en Europa Centro-Oriental)*, Opladen, Leske & Budrich, 2000.
- HALL, P. y Taylor, R., “Political Science and the Three New Institutionalisms”, *Political Studies*, vol. 44, núm. 5, 1996.
- HUNTINGTON, S. P., *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.
- KATO, J., “Institutions and Rationality in Politics. Three Varieties of Neo-Institutionalists”, *British Journal of Political Science*, vol. 26, núm. 4, 1996.
- LAUGA, M., *Demokratiethorie in Lateinamerika. Die Debatte in den Sozialwissenschaften (Teoría de la democracia en América Latina. El debate en las ciencias sociales)*, Opladen, Leske & Budrich, 1999.
- LEININGER, J. y ORTIZ ORTIZ, R., “La investigación sobre Latinoamérica. Heidelberg hace escuela”, en REYNOSO, J. y SÁNCHEZ DE LA BAQUERA, H. (eds.), *La democracia en su contexto*, México, UNAM, 2009.
- MARCH, J. y OLSEN, J., “The New-Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *American Political Science Review*, vol. 78, núm. 3, 1984.
- MARCH, J. y OLSEN, J., *Rediscovering Institutions*, Nueva York, Free Press, 1989.
- NOHLEN, D., “Begriffliche Einführung in die Wahlsystematik (Introducción conceptual en la sistemática electoral)”, en STERNBERGER, D. y VOGEL, B. (eds.), *Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane (La elección de los parlamentos y otros órganos estatales)*, t. I, Berlin, Walter de Gruyter, 1969.
- NOHLEN, D., “Calificación electoral alemana”, en OROZCO HENRÍQUEZ, J. J. (ed.), *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*, México, Trife, 2003.
- NOHLEN, D., “Changes and Choices in Electoral Systems”, en LIJPHART, A. y GROFMAN, B. (eds.), *Choosing an Electoral System*, New York, Praeger, 1984.

- NOHLEN, D., “¿Cómo enseñar y estudiar ciencia política?”, *Diccionario de ciencia política*, México, Porrúa-El Colegio de Veracruz, 2006.
- NOHLEN, D., “Demokratie” (“Democracia”), en NOHLEN, D. et al. (eds.), *Lexikon der Politik (Diccionario de política)*, t. 4, *Die östlichen und südlichen Länder (Los países del este y del sur)*, Munich, Beck, 1997.
- NOHLEN, D., “Internationale Trends der Wahlsystementwicklung” (“Tendencias internacionales del desarrollo de los sistemas electorales”), *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, vol. 34, núm. 1, 2005.
- NOHLEN, D., “La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 1, 2006.
- NOHLEN, D., “La reforma institucional en América Latina. Un enfoque conceptual y comparativo”, en NOHLEN, D. y RIZ, L. de (comps.), *Reforma institucional y cambio político*, Buenos Aires, CEDES-Legasa, 1991.
- NOHLEN, D., “La renovación del presidencialismo, reformas institucionales y gobernabilidad democrática”, en NOHLEN D., *El institucionalismo contextualizado*, México, Porrúa-El Colegio de Veracruz, 2006.
- NOHLEN, D., “La reelección del parlamento en México”, *El institucionalismo contextualizado*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, 2006.
- NOHLEN, D., “Percepciones sobre la democracia y desarrollo político en América Latina”, en ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA et. al., *Democracia en América Latina y el Caribe. Análisis y evaluación*, Lima, Transparencia, 2002.
- NOHLEN, D., “Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, 1991.
- NOHLEN, D., “Presidencialismo, sistema electoral y sistema de partidos políticos en América Latina”, en CAPEL (ed.), *Elecciones y democracia en América Latina*, San José, IIDH, 1988.
- NOHLEN, D., “Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios”, en NOHLEN, D. et al. (eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, FCE, 2007.
- NOHLEN, D., “Vergleichende Methode” (“Método comparativo”), en NOHLEN, D. y SCHULTZE, R. O. (eds.), *Lexikon der Politik (Diccionario de política)*, t. 2, *Politikwissenschaftliche Methoden (Métodos de la ciencia política)*, München, Beck, 1994.
- NOHLEN, D., *¿Cómo estudiar ciencia política?*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011.
- NOHLEN, D., *Ciencia Política. Teoría institucional y relevancia del contexto*, Bogotá, Editorial de la Universidad del Rosario, 2007.

- NOHLEN, D., *Derecho y política en su contexto*, intr. de Pedro Salazar Ugarte, México, UNAM, 2008.
- NOHLEN, D., *Diccionario de ciencia política*, México, Porrúa-El Colegio de Veracruz, 2 ts., 2006.
- NOHLEN, D., *El contexto hace la diferencia*, ed. por C. Zilla, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- NOHLEN, D., *El institucionalismo contextualizado*, ed. e introd. de R. Ortiz Ortiz, México, Porrúa-UNAM, 2006.
- NOHLEN, D., *Electoral System. Options for Pakistan*, Islamabad, FES, 1995.
- NOHLEN, D., *Instituciones políticas en su contexto. Las virtudes del método comparativo*, prólogo de D. Zovatto y A. Ventura, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Editores, 2006.
- NOHLEN, D., *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos*, México, Trife-IFE-Fundación Friedrich Naumann, 1999.
- NOHLEN, D., *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981.
- NOHLEN, D., *Sistemas electorales en su contexto*, prólogo de José Reynoso Núñez, México, UNAM, 2008.
- NOHLEN, D., *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE, 2004.
- NOHLEN, D., *Spanischer Parlamentarismus im 19. Jahrhundert (Parlamentarismo español en el siglo XIX)*, Meisenheim am Glan, Anton Hain, 1970.
- NOHLEN, D., *Wahlrecht und Parteiensystem (Sistemas electorales y sistema de partidos)*, Opladen, Leske & Budrich, 2004.
- NOHLEN, D., *Wahlrecht und Parteiensystem (Derecho electoral y sistema de partidos)*, Opladen, Leske & Budrich, 2007.
- NOHLEN, D., *Wahlsysteme der Welt (Sistemas electorales del mundo)*, München, Piper, 1978.
- NOHLEN, D. (ed.), *Democracia y neocrítica en América Latina*, Frankfurt del Meno-Madrid, Vervuert-Iberoamericana, 1995.
- NOHLEN, D. (ed.), *Elections in the Americas*, 2 ts., Oxford, Oxford University Press, 2005.
- NORTH, D., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1993.
- NORTH, D., *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung (Instituciones, cambio institucional y desempeño económico)*, Tübingen, Mohr, 1992.



- NORTH, D. *et al.*, “Orden, desorden y cambio económico, Latinoamérica vs. Norteamérica”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, núm. 12-13, 2002.
- ORTIZ, R., “Contextos, instituciones y actores políticos, Dieter Nohlen y el estudio de las instituciones políticas en América Latina”, en NOHLEN, D., *El institucionalismo contextualizado*, México, Porrúa-UNAM, 2006.
- ORTIZ, R., “Institucionalismo y sistemas de gobierno en América Latina. La Escuela de Heidelberg y su enfoque históricoempírico”, *Iuris Dictio*, año V, núm. 9, 2005.
- ORTIZ, R., “Introducción al pensamiento histórico-empírico de Dieter Nohlen”, en NOHLEN, D., *Ciencia política y democracia en su contexto*, Quito, TCE, 2010.
- ORTIZ, R., *Demokratie in Gefahr. Institutionen und politische Entwicklung in der Andenregion (Democracia en peligro. Instituciones y desarrollo político en la Región Andina)*, Marburg, Tectum, 2007.
- PETERS, G., *El nuevo institucionalismo*, Barcelona, Gedisa, 2003.
- POPPER, K., “Auf der Suche nach einer besseren Welt” (“En busca de un mundo mejor”), Múnich-Zurich, Piper, 1984.
- POPPER, K., *La lógica de la investigación científica*, Madrid, Tecnos, 1962.
- ROTHSTEIN, B., “Political Institutions: An Overview”, en GOODIN, R. y KLINGEMANN, H. D. (eds.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press, 1996.
- SARTORI, G., *La política: lógica y método en las ciencias sociales*, México, FCE, 1984.
- SARTORI, G., “Comparación y método comparativo”, en SARTORI, G. y MORLINO, L. (comps.), *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid, Alianza, 1999.
- SARTORI, G., “Comparing and Miscomparing”, *Journal of Theoretical Politics*, vol. 3, núm. 3, 1991.
- SARTORI, G., “En defensa de la representación política”, en CARBONELL, M. (comp.), *Democracia y representación, Un debate contemporáneo*, México, Trife, 2005.
- SARTORI, G., “Falta de formación conceptual en política comparada”, *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, núm. 1, julio de 2008.
- SARTORI, G., “¿Hacia dónde va la Ciencia Política?”, *Política y Gobierno*, vol. XI, núm. 2, 2004.
- SARTORI, G., *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*, Houndmills, 1994.

- SARTORI, G., *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 2003.
- SARTORI, G. y MORLINO, L. (comps.), *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid, Alianza, 1999.
- SCHARF, F., *Interaktionsformen. Akteuerzentrierter Institutionalismus*, Opladen, Leske & Budrich, 2000.
- SCHULTZE, R. O., “La comparación politológica. Tres generaciones de Heidelberg en comparación”, en REYNOSO, J. y SÁNCHEZ DE LA BARQUERA, H. (coords.), *La democracia en su contexto*, México, UNAM, 2009.
- THELEN, K., “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, *Annual Review of Political Science*, febrero de 1999.
- THELEN, K. y Steinmo, S., “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, en STEINMO, S. et al. (eds.), *Structuring Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- THIBAUT, B., *Präsidentalismus und Demokratie in Lateinamerika (Presidencialismo y democracia en América Latina)*, Opladen, Leske & Budrich, 1996.
- WEBER, M., “La «objetividad» cognoscitiva de la ciencia social y de la política social”, en WEBER, M., *Ensayos sobre metodología sociológica*, Buenos Aires, Amorrurtu, 1973.
- WEBER, M., “Los tres tipos puros de dominación legítima”, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1974.
- WEBER, M., “Politik als Beruf” (“Política como vocación”), *Schriften zur Sozialgeschichte und Politik*, Stuttgart, Reclam, 1997.
- WEBER, M., *El político y el científico*, Madrid, Alianza, 1998.
- WEBER, M., *Ensayos sobre metodología sociológica*, Buenos Aires, Amorrurtu, 1973.
- WEBER, M., *Soziologie, weltgeschichtliche Analysen, Politik (Sociología, análisis históricos del mundo, política)*, Stuttgart, Kröner, 1956.
- WEBER, M., *Wirtschaft und Gesellschaft (Economía y sociedad)*, Tübingen, Mohr, 1972.

## FUNCIONALISMO CONSTITUCIONAL: ¿EL ENFOQUE DE INVESTIGACIÓN EN ASCENSO?\*

Jorge SILVERO SALGUEIRO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La situación del análisis funcional del derecho*. III. *Algunos estudios constitucionales con un enfoque funcional*. IV. *Las funciones de los derechos fundamentales en Alemania*. V. *El método funcional en la comparación constitucional*. VI. *Consideraciones finales*.

### I. INTRODUCCIÓN

A diferencia de otros autores cuyas obras son conocidas por los temas específicos que desarrollan a lo largo de su vida académica, los trabajos de investigación de Dieter Nohlen se caracterizan por tratar temas y métodos. Nohlen es referencia obligada para quien analice la trilogía que comprende el sistema político: sistema de gobierno, sistema de partidos y sistema electoral.<sup>1</sup> Sus trabajos son asimismo fuente de consulta para quienes indaguen sobre el debate presidencialismo *versus* parlamentarismo.<sup>2</sup> Además de dichos temas, Nohlen ha dedicado sus esfuerzos intelectuales en desarrollar diversos enfoques metodológicos. Su contribución al método comparativo es descollante.<sup>3</sup> Por ello, no es casualidad que dicho método sea uno de los ejes centrales de la escuela de Heidelberg.<sup>4</sup> Nohlen también ha propiciado para el análisis político-institucional realizar investigaciones desde la perspectiva del enfoque

---

\* Versión publicada en la edición de 2009.

<sup>1</sup> Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, 2004.

<sup>2</sup> Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (comps.), *Presidencialismo versus Parlamentarismo*, Caracas, 1991. Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (comps.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, 1998.

<sup>3</sup> Nohlen, Dieter, “Vergleichende Methode”, en Nohlen, Dieter (comp.), *Lexikon der Politik*, Band 2, München, 1994, pp. 507-516.

<sup>4</sup> Mohr, Arno y Nohlen, Dieter (coords.), *Politikwissenschaft in Heidelberg, 50 Jahre Institut für Politische Wissenschaft*, Heidelberg, 2008.

histórico-empírico donde la premisa el “contexto hace la diferencia” juega un rol fundamental.<sup>5</sup> Entonces, cuando un neoinstitucionalista como Nohlen, profundo conocedor de teorías y métodos en el campo de las ciencias políticas llama la atención sobre nuevas tendencias metodológicas en el derecho público convendría no dejar pasar por alto sus afirmaciones.

En un simposium celebrado el 17 de octubre de 2007 sobre “El papel de los tribunales constitucionales en la consolidación de la democracia”, en la sede de la Suprema Corte de Justicia de México, Nohlen expresó:

De este programa [de presentación de las partes de su conferencia] se desprende que —aun siendo institucionalista— no me va a interesar hoy el diseño institucional de los tribunales constitucionales (su modelo, su composición, sus competencias, sus reglas procesales, que obviamente difieren según los casos y sin lugar a duda tienen efectos relevantes), sino su relación funcional en el sistema y en el proceso político. Tampoco nos interesa aquí el origen kelseniano o austriaco de la jurisdicción constitucional y la diferencia de su versión europea con el *judicial review* estadounidense, objetos tantas veces tratados y recapitulados en los recientes trabajos comparativos. El enfoque funcionalista tiene en su centro el papel real de la jurisdicción constitucional en el sistema político. Su aplicación se ve aún más fundamentada por la reciente tendencia en el derecho público de tematizar no tanto al Estado, ni al Estado de derecho, ni al Estado social, sino al Estado constitucional en sus dimensiones funcionales.<sup>6</sup>

Nohlen basó su afirmación en una investigación realizada a su vez por Dieter Grimm, juez del Tribunal Constitucional alemán de 1987 a 1999, quien señalara que por largo tiempo dominó el enfoque institucionalista en los estudios científicos sobre la jurisdicción constitucional, pero que ahora dicho enfoque se ve complementado (¡no remplazado!) por el funcionalista. Según Grimm, *der institutionelle Ansatz* aplicado a la jurisdicción constitucional indaga acerca de la construcción del tribunal constitucional, su composición, sus competencias, las reglas de procedimiento, los efectos de las sentencias, las relaciones (de tipo legal-formal) con otros órganos consti-

---

<sup>5</sup> Nohlen, Dieter, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, UNAM, México, 2003. Monsalve, Sofía y Sottoli, Susana, “Ingeniería constitucional versus institucionalismo histórico-empírico: enfoques sobre la génesis y la reforma de las instituciones políticas”, en Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (comps.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, 1998, pp. 41-56.

<sup>6</sup> Nohlen, Dieter, “Jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia”, en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Tribunales constitucionales y democracia*, México, 2008, pp. 5 y 6.

tucionales, etcétera. Pero, que con esa forma de indagar nada se dice sobre el funcionamiento práctico y los impactos objetivos de dicha jurisdicción en el sistema político constitucional. Detrás de estas expresiones está la preocupación por las relaciones entre la norma constitucional y la realidad constitucional. Un estudio basado meramente en descripciones de la norma jurídica podría dar falsas impresiones sobre la realidad de un sistema constitucional. Por eso, un estudio funcionalista investiga principalmente el rol objetivo de la jurisdicción constitucional en el sistema político sin descuidar por ello el marco normativo.<sup>7</sup>

Entonces, la propuesta de autores alemanes es producir conocimiento jurídico en el ámbito del derecho constitucional con un enfoque funcionalista. Pero, ¿qué concretamente se está sugiriendo? ¿cómo opera el funcionalismo constitucional? Indudablemente, ya estamos en el tiempo de “tematizar el Estado constitucional en sus dimensiones funcionales” (Nohlen).

Los debates metodológicos en comparación con los debates temáticos no son moneda corriente en las investigaciones relacionadas al derecho constitucional latinoamericano, lo cual no significa que no exista.<sup>8</sup> *Grosso modo* —y probablemente esto también sea aplicado a otras latitudes— se produce conocimiento jurídico sin mencionar en forma expresa el camino metodológico a seguir. Los juristas investigan un tema sin que tengan necesidad de justificar el enfoque que utilizan. Se procede temáticamente. Se aborda el tema en sus orígenes; en su historia; en la forma en cómo está legislado; en la forma que fue o puede ser interpretado; en sus consecuencias y efectos; en sus partes, divisiones y clasificaciones; en sus aspectos políticos y sociales; en sus consecuencias económicas; en sus valores y principios rectores, etcétera. En ocasiones los temas se estructuran en capítulos a la hora de presentarlos en un libro sin que se explique la consistencia lógica de por qué se agruparon de esa forma los capítulos o se demuestre el hilo conductor del mismo. Se procede con base en razonamientos y argumentos que probablemente valen por sí mismos, pero que puestos en el contexto estructural no logran desarrollar una consistencia sistémica. A veces los cursos de metodología de la investigación tratan de guiar el camino, aunque más que encontrar una senda jurídica adecuada se pierden en propuestas metodoló-

<sup>7</sup> Grimm Dieter, “Verfassungsgerichtsbarkeit”, en Nohlen, D. (coord.), *Pipers Wörterbuch zur Politik*, München, 1989, t. I, p. 1075.

<sup>8</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *Metodología, docencia e investigación jurídicas*, 11a. ed., México, 2003. Witker, Jorge y Larios, Rogelio, *Metodología jurídica*, México, 1997. González Galván, Jorge Alberto, *La construcción del derecho. Métodos y técnicas de investigación*, México, 1998. Serna de la Garza, José María (coord.), *Metodología del derecho comparado*, México, UNAM, 2005.

gicas de otras ciencias; por ejemplo, las sociales no sabiendo apreciar el carácter normativo propio de las ciencias jurídicas. También ocurre que con buen criterio algunos cursos de metodología para estudiantes de derecho se especializan en consideraciones epistemológicas pero cuando llegan a las específicamente jurídicas, el curso se acaba pronto.

De ahí, que sea necesario insistir más en debates metodológicos y lo expresado por Nohlen debería ser tomado como un incentivo para propiciar mayores investigaciones en dicho campo. Este artículo se inscribe en esa línea y pretenderá dar a conocer algunos aspectos del funcionalismo constitucional. En primer lugar, se aborda la situación del análisis funcional en el derecho, tanto penal como constitucional. En segundo lugar, se ponen ejemplos de cómo ciertas investigaciones constitucionales han tematizado el Estado en sus dimensiones funcionales. En tercer lugar, se expone el modo en cómo el análisis funcional ha contribuido al desarrollo de los derechos fundamentales en Alemania. En cuarto lugar, se encara la forma en cómo procede el método funcional en la comparación constitucional. Por último, se expresan breves consideraciones.

## II. LA SITUACIÓN DEL ANÁLISIS FUNCIONAL DEL DERECHO

¿Es “la función” un concepto jurídico? ¿Es posible un “análisis funcional del derecho”? ¿Cuál es el sentido de identificar funciones, equivalentes funcionales o relaciones funcionales?

### 1. *La teoría funcional en el derecho penal*

En la actual ciencia del derecho le corresponde a los penalistas la presea dorada por el avanzado desarrollo de un derecho penal funcional. El catedrático de la Universidad de Bonn Günther Jakobs, apartándose de la teoría finalista auspiciada por su maestro Welzel, propugna “una renormativización de los conceptos jurídicos-penales con el propósito de orientarlos a la función que corresponde al derecho penal”.<sup>9</sup> En las palabras del mismo Jakobs citado por sus traductores se señala:

---

<sup>9</sup> Peñaranda Ramos, E. *et al.*, “Consideraciones sobre la teoría de la imputación de Günther Jakobs”, en Jakobs, G., *Estudios de derecho penal*, trad. y estudio preliminar de los autores citados, Madrid, Civitas-Universidad Autónoma de Madrid, 1997, p. 18.

no sólo sucede que los conceptos de culpabilidad y de acción (y muchos otros situados en un nivel de abstracción menor), a los que la dogmática del derecho penal ha atribuido siempre de forma expresa una esencia o —más vagamente— una estructura (lógico-objetiva, prejurídica), se convierten en conceptos de los que no se puede decir absolutamente nada sin referencia a la misión que ha de cumplir el derecho penal, sino que incluso el concepto de sujeto al que se imputa se muestra como un concepto funcional.<sup>10</sup>

La teoría funcional de Jakobs se desenvuelve en un marco de comunicación entre sociedad, norma y persona. Para él, la sociedad es la construcción de un “contexto de comunicación”, cuya identidad se determina por medio de las reglas de la configuración, es decir, por medio de normas, y no por determinados estados o bienes. Sentada las bases normativas de este “contexto de comunicación”, se debe ser capaz de mantener su configuración frente a modelos divergentes. En esta concepción, el delito se presenta en cuanto comunicación defectuosa, siendo imputado este defecto al autor como culpa suya. De esta forma, la sociedad mantiene las normas y se niega a entenderse a sí misma de otro modo. La pena no es tan sólo un medio para mantener la identidad social, sino que incluso constituye ese mantenimiento mismo, expresa Jakobs.<sup>11</sup>

Algunas de las premisas fundamentales de la teoría funcional de Jakobs son:

La pena no repara bienes, sino confirma la identidad normativa de la sociedad. Por ello, el derecho penal no puede reaccionar frente a un hecho en cuanto lesión de un bien jurídico, sino sólo frente a un hecho en cuanto quebrantamiento de la norma. Un quebrantamiento de la norma, a su vez, no es un suceso natural entre seres humanos, sino un proceso de comunicación, de expresión de sentido entre personas.<sup>12</sup>

Desde la perspectiva de la que aquí se parte, el funcionalismo jurídico-penal se concibe como aquella teoría según la cual el derecho penal está orientado a garantizar la identidad normativa, la Constitución y la sociedad.<sup>13</sup>

Son funciones las prestaciones que —solas o junto con otras— mantienen un sistema.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> *Idem.*

<sup>11</sup> Jakobs, Günther, *Sociedad, norma y persona en una teoría de un derecho penal funcional*, Madrid, Civitas, 1996, pp. 18-26.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 17.

La prestación que realiza el derecho penal consiste en contradecir a su vez la contradicción de las normas determinantes de la identidad de la sociedad. El derecho penal confirma, por tanto, la identidad social.<sup>15</sup>

Ahora bien, no se puede indagar acerca de determinadas “funciones” sin hacer alusión a “sistemas” concretos. Por ello, es necesario un estudio de la teoría de sistemas. Una obra monumental que justamente analiza estas relaciones entre la teoría de sistemas y el sistema jurídico-penal es la denominada *Teoría de sistemas y derecho penal. Fundamentos y posibilidades de su aplicación*<sup>16</sup> con la colaboración de más de 15 autores entre ellos G. Jakobs y el propio Niklas Luhmann.

En el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM el investigador Enrique Díaz Aranda expone las bases de su propia teoría penal denominada “funcionalista social” en su obra *Teoría del delito*.<sup>17</sup>

## 2. La teoría funcional en el derecho constitucional

Al contrario del derecho penal, en el derecho constitucional no se encuentran constitucionalistas identificados plenamente como “funcionalistas”. Tampoco existe una obra “derecho constitucional funcional” o similar que aborde exclusivamente los presupuestos teóricos de esta teoría en el ámbito de las Constituciones. Sin embargo, ello no significa que el enfoque funcional del derecho esté ausente en el derecho constitucional.

Maestros clásicos del derecho constitucional como Manuel García Pelayo conocieron y utilizaron elementos del análisis funcional. El respetado tratadista español de gran influencia en Latinoamérica inició el capítulo I de su conocida obra con el epígrafe “Función del derecho constitucional en el orden jurídico y en la organización estatal”. El planteamiento inicial fue:

podemos y debemos esclarecer cuál es la función de esta rama jurídica dentro de un ordenamiento jurídico positivo y político, pues ello arrojará claridad no sólo sobre su significado, sino también sobre la justificación de su existencia. Esta consideración funcional se hace tanto más necesaria si se tiene en cuenta que el orden jurídico constituye una totalidad y que, por consiguiente, ninguna de sus partes tiene sentido sin referencia a las demás.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>16</sup> Gómez-Jara Diez, Carlos (ed.), *Teoría de sistemas y derecho penal. Fundamentos y posibilidades de su aplicación*, Granada, Comares, 2005.

<sup>17</sup> Díaz Aranda, Enrique, *Teoría del delito*, México, Straf, 2006.

<sup>18</sup> García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza, 2000, p. 17.



Cabe señalar que García Pelayo no se preguntaba por las funciones del derecho en el orden social, sino concretamente planteaba la situación de una rama jurídica en especial al interior de todo el ordenamiento jurídico. Más adelante el mismo autor sostenía: “Hemos visto, pues, cuál es la situación del derecho constitucional con referencia al orden jurídico y a la organización estatal. Mas interesa advertir: a) que con ello no se penetra en la esencia de tal derecho; lo que exponemos es una relación funcional, más no un concepto sustancial...”.<sup>19</sup>

Con estas palabras García Pelayo se adhería a una corriente de pensamiento que no pretendía encontrar “la esencia”, “la sustancia” de un concepto, sino que entendía que en la elaboración conceptual de las categorías analíticas lo fundamental radica en establecer “relaciones funcionales”. Visto así, la comprensión del derecho constitucional no se reduce a un conocimiento estático de la norma jurídica, sino que se debe —metodológicamente hablando— indagar acerca de su dinamismo funcional. Para García Pelayo, “el derecho constitucional vigente, como todo derecho, no es la pura norma, sino la síntesis de la tensión entre la norma y la realidad con la que se enfrenta”.<sup>20</sup>

Este enfoque de García Pelayo seguía las ideas neokantianas del alemán Ernst Cassirer. En sus trabajos sobre filosofía del conocimiento,<sup>21</sup> Cassirer explica que cuando el sujeto pretende conocer al objeto empieza a analizar la idea de sustancia. En la concepción aristotélica ésta existe en sí misma, tiene consistencia propia, y se diferencia del accidente. La sustancia es pues un sustrato que permanece invariable a pesar de los cambios. Vale decir, si hipotéticamente encontráramos la “sustancia” del derecho constitucional podríamos reconocer a esta rama jurídica en diversos ordenamientos jurídicos a pesar de los cambios que pudieran presentarse en los diferentes Estados nacionales.

Sin embargo, a partir de que Kant niega la posibilidad de conocer la cosa en sí, en su visión estática, y además de que restringe el concepto de sustancia al campo de la experiencia, la sustancia pasa a ser entendida dinámicamente como una categoría de relación.<sup>22</sup> Vale decir, la sustancia “no es ni más ni menos que una suma de puras relaciones”.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>20</sup> *Idem*.

<sup>21</sup> Cassirer, Ernst, *El problema del conocimiento*, México, 1998-2004, 4 ts.

<sup>22</sup> Acerca de las reflexiones de Kant sobre el concepto de sustancia, véase *ibidem*, t. II, pp. 594-499.

<sup>23</sup> Ferrater Mora, José, *Diccionario de Filosofía*, voz: “Substancia”, pp. 1289-1292; voz: “Función”, pp. 568-571, Buenos Aires, 1958. Müller, Max y Halder, Alois, *Breve diccionario de filosofía*, Barcelona, 2001, pp. 195, 412 y 413.

Esta crítica kantiana inspiró a Ernst Cassirer quien en 1910 tuvo el mérito de proponer una transición del concepto de sustancia al concepto de función, el cual lo derivó de las ciencias matemáticas. Para Cassirer, la función es una ley de asignación (*Zuordnungsgesetz*) donde lo relevante para la formación de un concepto pasa a ser un “contexto de interrelaciones de elementos” (*Verflechtungszusammenhang von Elementen*).<sup>24</sup> El ser “aparece así conocido como función, pero su ser conocido no es sólo una mera aprehensión, sino una forma fundamental de realidad”.<sup>25</sup>

El trabajo de Cassirer influye a su vez la teoría de sistemas de Niklas Luhmann,<sup>26</sup> quien desarrolla la idea de función en el contexto de un sistema determinado a fin de entender los problemas del mismo. Si recordamos las palabras de García Pelayo cuando mencionaba que “el orden jurídico constituye una totalidad”, hoy en día diríamos entonces que el orden jurídico constituye un sistema abierto, no cerrado, y en comunicación con otros sistemas y subsistemas.

Sistema y función según la propuesta teórica de Luhmann están presentes en la investigación jurídica en México en los trabajos de Héctor Fix-Fierro desde una perspectiva “socio-jurídica” como él mismo denominara. En el citado simposium sobre tribunales constitucionales, Fix-Fierro expuso el propósito de su conferencia en estos términos:

ofrecer una perspectiva que sitúe a la jurisdicción constitucional en un contexto de explicación de sus funciones políticas como jurídicas en la sociedad contemporánea. Tal explicación es un paso previo necesario para empezar a abordar la cuestión de cuál es la función de los tribunales constitucionales en la consolidación democrática.<sup>27</sup>

Para desarrollar dichas pretensiones Fix-Fierro partió de la teoría de la sociedad moderna de Luhmann que tiene como premisa la idea de “diferenciación funcional”. Esto permitió a Fix-Fierro elaborar un concepto sis-

---

<sup>24</sup> Cassirer, Ernst, *Substanzbegriff und Funktionsbegriff. Untersuchungen über die Grundfragen der Erkenntniskritik*, [1910], Darmstadt, 1994, p. 423.

<sup>25</sup> Ferrater Mora, José, *op. cit.*, nota 23, p. 571.

<sup>26</sup> Horster, Detlef, “Niklas Luhmann. Was unsere Gesellschaft im Innersten zusammenhält”, en Hennigfeld, Jochen y Jansohn (Hg.), Heinz, *Philosophen der Gegenwart*, Darmstadt, 2005, pp. 179-197.

<sup>27</sup> Fix-Fierro, Héctor, “Los tribunales constitucionales en la consolidación de la democracia”, en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Tribunales constitucionales y democracia*, *cit.*, nota 6, p. 47.

témico de Constitución como estructura de acoplamiento entre los sistemas político y jurídico, que tendría a su vez consecuencias para el papel de los tribunales en la consolidación de la democracia. Fix-Fierro procedió analíticamente de la siguiente forma, aunque aquí se presenta de forma abreviada: Toda sociedad moderna

se caracteriza por estar constituida por sistemas sociales —como el político, el jurídico, el económico, el científico o el religioso— los cuales realizan de manera autónoma unos respecto de otros, una función particular para el conjunto de la sociedad... Luhmann habla de “acoplamientos estructurales” para referirse a aquellas estructuras que son comunes a dos sistemas, aunque cumplan tareas diversas al interior de cada uno de ellos. Estas estructuras contribuyen a mantener la diferenciación entre los sistemas, especificando su interrelación... entre los sistemas jurídico y económico, dicho acoplamiento se produce mediante las instituciones de la “propiedad” y los “contratos”, mientras que entre el sistema jurídico y el político, esto se logra a través de “la Constitución”... entonces la función de la Constitución no es sólo negativa o restrictiva, sino también positiva o “promocional”... se trata de una función recíproca, pero con un sentido diferente para cada uno de los sistemas. Para el sistema jurídico, la Constitución es una ley, la ley fundamental o suprema... Para el sistema político, en cambio, la Constitución es un instrumento de la política.

Entendida de esa forma, las prestaciones funcionales de la Constitución a los sistemas jurídicos y políticos, entonces subsiguientemente también puede entenderse que

los tribunales constitucionales constituyen un nodo operativo y organizado del acoplamiento estructural entre sistema político y sistema jurídico... La función general de un tribunal constitucional en un régimen democrático... consiste en una operación de “doble transformación”: primero, de los intereses sociales y los disensos en directivas y lineamientos para las operaciones internas del sistema jurídico; segundo, de los requerimientos de generalización y congruencia internas del sistema jurídico en valores y lineamientos generales para la política... Una vez que existen condiciones mínimas de diferenciación y autonomía entre política y derecho, la jurisdicción constitucional puede contribuir, como ya se ha dicho, a su propia estabilidad y a la del conjunto de las instituciones.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Fix-Fierro, Héctor, “Los tribunales constitucionales en la consolidación de la democracia”, en *ibidem*, pp. 48-53.

Estas conclusiones de Fix-Fierro, expresadas de forma teórica y con carácter general, coinciden con varias consideraciones vertidas en el estudio de casos presentado en la misma obra de tribunales constitucionales y consolidación de la democracia. La posibilidad de contribución de una institución constitucional a mejorar la funcionalidad del sistema estará en estrecha relación con “las condiciones mínimas de diferenciación y autonomía entre política y derecho”.<sup>29</sup> En efecto, en el caso paraguayo nos correspondió explicar que “no puede soslayarse de manera alguna la intrínseca relación existente entre la viabilidad de una efectiva justicia constitucional y el tipo de régimen político imperante”. Luego de consideraciones sobre las transformaciones de la justicia paraguaya en el proceso político actual, quedó claro que “la justicia paraguaya tuvo sobre sí el enorme peso de revertir su imagen institucional y, a la vez, tener la fortaleza necesaria como para poder contribuir con el afianzamiento del nuevo sistema político. Ese fue el doble desafío de la justicia en Paraguay en el proceso de transición política a la democracia”. Ello ha permitido entender que más allá de las transformaciones estructurales, producto de reformas constitucionales, como la sanción de una nueva Constitución en 1992, se han producido cambios funcionales en el sistema constitucional paraguayo. Esta nueva dimensión funcional del sistema estructural-institucional paraguayo consiste en que:

El proceso democrático paraguayo es en este momento impensable sin la actuación de la Sala Constitucional en los casos difíciles. Ahí, radica un cambio importante con respecto a décadas pasadas cuando reinaba el autoritarismo. En efecto, las crisis políticas eran una cuestión de Estado y se resolvían en las esferas políticas sin participación judicial. El máximo tribunal de justicia era un simple tribunal para resolver casos particulares. En cambio, hoy en día en Paraguay, la Corte Suprema de Justicia está involucrada de manera directa en la resolución de conflictos que afectan al desarrollo de la democracia. Si la Corte Suprema de Justicia quiere mantener esta alta responsabilidad asumida en los tiempos modernos, debe entonces hacer honor a sus compromisos con la Constitución.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Silvero Salgueiro, Jorge, “El rol de la sala constitucional en la democracia paraguaya”, en *ibidem*, pp. 549-559.

<sup>30</sup> *Idem*.

### III. ALGUNOS ESTUDIOS CONSTITUCIONALES CON UN ENFOQUE FUNCIONAL

#### 1. *Estudios sobre el tipo de Estado*

Cuando se cumplieron 15 años de vigencia de la Constitución paraguaya de 1992 abordamos el estudio del Estado paraguayo desde dimensiones funcionales de la siguiente forma:<sup>31</sup>

La pregunta inicial fue ¿Qué es el Estado? La cuestión fue respondida de dos formas: el tenor de la primera respuesta fue: aquello que perdura. El fundamento consistió en una demostración histórica: mientras que los órdenes constitucionales se suceden,<sup>32</sup> las Constituciones se remplazan unas por otras,<sup>33</sup> las formas de gobierno se modifican,<sup>34</sup> los regímenes políticos cambian,<sup>35</sup> el Estado, en cambio —a pesar de sus reformas— perdura como aquella “República una e indivisible”.<sup>36</sup> Entonces, la respuesta fue producto de la observación empírica. Se resaltó un elemento esencial, lo perenne, lo cual en cierta forma constituiría un elemento sustancial en la idea de Estado y demostraría —solo y nada más que eso— su naturaleza viva. Entonces, el Estado es un ente vivo.

La segunda respuesta fue: el Estado es un ente funcional al poder. La lucha por la independencia del Estado en 1811 ponía de manifiesto esa dependencia funcional entre el ente y el poder. Lo uno era explicable con lo otro por medio de relaciones, en este caso, históricas y políticas. Entonces, este segundo tratamiento de la cuestión consideraba al Estado como un ente dinámico y no meramente estático. La vida en el Estado no es sedentaria, sino conflictiva y compleja como la sociedad misma. Entonces, las relaciones con el proceso político y social determinan en gran medida la noción constitucional de Estado, en especial, el tipo de Estado.

---

<sup>31</sup> Silvero Salgueiro, Jorge, “1992-2007: Quince años de Estado constitucional democrático en Paraguay”, *Revista Peruana de Derecho Público* 15, 2007. También en Corte Suprema de Justicia, *Comentario a la Constitución*, Asunción, 2007, t. III, pp. 71-91.

<sup>32</sup> Lorenzo N. Livieres Banks identificó seis órdenes constitucionales hasta 1991, a saber: 1813, 1844, 1870, 1936, 1940 y 1967. Livieres Banks, Lorenzo N., *Economía social de mercado y democracia política como fundamentos de un nuevo orden constitucional en el Paraguay*, Asunción, CEPPRO, 1991, pp. 37 y ss.

<sup>33</sup> Constituciones de 1870, 1940, 1967, 1992.

<sup>34</sup> De “democracia representativa” a “democracia representativa, participativa y pluralista”, con la reforma constitucional de 1992.

<sup>35</sup> En 1989 el régimen político cambió de autoritario a democrático.

<sup>36</sup> Artículo 1o. de la Constitución paraguaya de 1870.

De ahí, que aquello que la Constitución paraguaya en el artículo 1o. dice que el Estado es (por ejemplo, Estados social de derecho; democracia representativa, participativa y pluralista), deba ser posteriormente validado relacionadamente. Si nos atenemos exactamente a lo que la norma constitucional expresa, qué sería el Estado paraguayo erigido por la Constitución de 1992 ¿Pura ficción normativa? En cambio, el contraste y la interacción entre la norma y la realidad nos permitió una visión de Estado en un proceso de constitución de aquello que la norma dispone.

En teoría, las respuestas sobre qué es el Estado podían ser infinitas, pero lo que quedó claro en el contexto paraguayo fue de que se trataba de un ente funcional al poder que, gracias al régimen político democrático y a la vigencia de una Constitución con cierta fuerza normativa, el Estado está en un proceso —conflictivo muchas veces—, de constituirse en un ente funcional al derecho.

## 2. *Estudios sobre el preámbulo*

En la obra colectiva *Los preámbulos constitucionales en Iberoamérica*<sup>37</sup> dos trabajos sin conexión alguna abordaron casualmente el estudio del preámbulo de las Constituciones nacionales a partir de la idea de “funciones”.

Por un lado, José Ramón Cossío partía de la constatación histórica de que en México “no han sido relevantes los preámbulos”. Pero, a pesar de ello se propuso conocer el contenido y funciones de los mismos, y de una manera indirecta las razones por las que se da esa falta de importancia. Hacer ese esfuerzo de investigación le permitiría “constituir un camino adecuado para poner de manifiesto muchos de los problemas que aquejan a la práctica y a la jurisprudencia constitucionales mexicanas y, en particular, ser una vía adecuada para determinar el sentido de nuestra teoría constitucional”.<sup>38</sup> Con esta finalidad Cossío se planteó tres interrogantes: “primera: ¿qué contenidos y funciones han cumplido los preámbulos de las Constituciones que estuvieron en vigor en México?; segunda: ¿qué funciones cumple en la Constitución vigente? y tercera: a qué obedece que hayan desempeñado un papel tan poco relevante?”. Y a ello agregaba:

<sup>37</sup> Torres del Moral, A. y Tajadura Tejada, J., *Los preámbulos constitucionales en Iberoamérica*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.

<sup>38</sup> Cossío, José Ramón, “Preámbulo de la Constitución de México”, en *op. cit.*, nota 37, pp. 261-282. Publicado también en Cossío, José Ramón, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Doctrina Jurídica Contemporánea, 2002, p. 201.

la consideración exclusiva de las funciones generales de los preámbulos impedirá conocer la situación nacional concreta, mientras que conocer sólo la nacional supone ignorar que el fenómeno constitucional no se originó ni se agota en la dinámica de cada ordenamiento nacional. Si el propósito de este trabajo consiste en demostrar que los preámbulos constitucionales no han cumplido en México funciones normativas, y que ello pone de manifiesto la falta de desarrollo en la forma de concebir, aplicar y estudiar la Constitución, debemos señalar las funciones generales que cumplen los preámbulos y el tipo de fenómenos de que los mismos son expresión. De esta forma, a las tres preguntas que anteriormente habíamos planteado, debemos incorporar una cuarta.<sup>39</sup>

Por otro lado, en el estudio del preámbulo de la Constitución de Paraguay que nos correspondió elaborar planteamos la investigación a partir de la siguiente estrategia de análisis: “todo estudio que pretenda desentrañar el valor y el contenido del preámbulo de las Constituciones paraguayas no puede dejar de observar el momento histórico en el cual éstas fueron elaboradas, señalando los nexos [funcionales] entre el contenido normativo abstracto y la realidad constitucional concreta”.<sup>40</sup> Con base en dicha premisa la estructura del trabajo fue: en primer término, individualizar los componentes estructurales del preámbulo; en segundo lugar, caracterizar los ámbitos de regulación y, en tercer lugar, identificar sus funciones en el ordenamiento constitucional.

Entre tales funciones se encuentran:

- a) *la función histórico-explicativa*: donde las ideas contenidas en el preámbulo, así como la formulación del mismo permiten entender los fenómenos del contexto histórico presentes al momento de elaboración de la Constitución. Ello otorga a la Constitución cierta raigambre histórica y le da un sentido de pertenencia a un periodo histórico determinado;
- b) *la función jurídico-interpretativa*: según la jurisprudencia constitucional paraguaya el preámbulo cumple con una función interpretativa.<sup>41</sup> Ahora bien, esta función interpretativa plantea la cuestión acerca de si la misma reviste sólo un carácter opcional, atendiendo a cierta

---

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 203.

<sup>40</sup> Silvero Salgueiro, Jorge, “Preámbulo de la Constitución de Paraguay”, en *op. cit.*, nota 37, p. 323.

<sup>41</sup> Véase, el Acuerdo y Sentencia 180 del 28.05.96 de la Corte Suprema de Justicia, transcrito en Sapena, Josefina, *Jurisprudencia constitucional*, Asunción, 2000, p. 222.

posición jurídica de que el preámbulo no formaría parte de la Constitución, y por ende no sería vinculante. Sin embargo, puede afirmarse que el preámbulo no es un instrumento autónomo, por lo tanto, se encuentra ligado al texto constitucional siendo parte integrante de éste. No obstante, cabe destacar que dado su nivel de generalidad y abstracción, así como el sentido ideal del mismo, su carácter vinculante como parte de la Constitución pierde en efectividad, por tanto, está sujeto a una interpretación concomitante con el propio texto constitucional;

- c) *la función de cohesión constitucional*: los elementos del orden constitucional adquieren una mayor cohesión al relacionarse los mismos con las finalidades y valores enunciados en el preámbulo, cuyas propiedades jurídicas deben ser previamente conocidas. Ello contribuye, además, a otorgar mayor coherencia al orden constitucional.

Entonces, luego de dicho desarrollo analítico se elaboró una síntesis explicativa de los alcances y límites del preámbulo en el orden constitucional paraguayo, concluyendo: que el preámbulo no era una mera declaración lírica vacía de contenidos y desprovista de todo sentido práctico. Por el contrario, conocer su prestación funcional contribuyó a apreciar el sentido práctico del texto y sus efectos concretos en el sistema constitucional, lo cual podría contribuir a la construcción de un Estado constitucional democrático en Paraguay.

### 3. *Estudio sobre el sistema de división de poderes*

Otro estudio constitucional de nuestra autoría basado directamente en el enfoque de análisis funcional aquí propuesto es “El sistema funcional de la división de poderes en Latinoamérica” presentado en el Congreso Internacional y VI Congreso Nacional Mexicano de Derecho Constitucional celebrado del 6 al 10 de febrero de 2006 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.<sup>42</sup> En dicho trabajo se indaga acerca de la función que cumple el sistema de división de poderes en las Constituciones de Argentina, Chile, Uruguay y Paraguay, y se pregunta concretamente si su funcionamiento normativo privilegia el predominio de un poder del Estado sobre otro.

---

<sup>42</sup> Silvero Salgueiro, Jorge, “El sistema funcional de la división de poderes en Latinoamérica”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, 2006, t. II, pp. 749-772.



En el trabajo en cuestión se constata que las Constituciones de estudio establecen dos tipos de estructura: una orgánica y la otra funcional. Si bien en un primer momento las Constituciones asignan la titularidad de las tres funciones clásicas (legislativa, ejecutiva y judicial) a un órgano o grupo de órganos, lo cual privilegiaría un equilibrio estático del poder pues la estructura funcional coincide plenamente sobre la estructura orgánica (el principio de separación estricta reza: sólo el Poder Legislativo podrá legislar, sólo el Poder Ejecutivo podrá administrar y sólo el Poder Judicial podrá juzgar), en un segundo momento, se dinamizan dichas estructuras orgánica y funcional cuando se asigna el ejercicio de una función no al titular de la misma sino a alguno de los otros dos órganos (por ejemplo, es usual dar potestades legislativas extraordinarias o excepcionales al Poder Ejecutivo). De esta forma, por medio de la asignación del ejercicio de una función se establece un entramado dinámico en las relaciones entre los poderes. Entonces, las Constituciones diferencian entre titularidad y ejercicio de las funciones y mediante la asignación de la última categoría están en posibilidad de privilegiar o no a un poder del Estado, vale decir, de concentrar poder en un órgano. Por tanto, el predominio del Poder Ejecutivo no es una mera cuestión histórica o de cultura política, sino que también tiene sus causas en el propio funcionamiento del sistema constitucional normativo.

Entonces, en el estudio del sistema funcional de la división de poderes la realidad normativa no fue reducida a la percepción de su enunciado teórico sino ampliada a la reflexión sobre su impacto en las relaciones entre los poderes. El análisis adquirió así una faceta dinámica donde la dialéctica de las posiciones determinó la función real de las normas. Vale decir, la norma fue considerada no sólo en relación con su efecto jurídico sino además en su vinculación con el poder. En ello reside el concepto funcional del derecho constitucional, en general, y del sistema de división de poderes, en particular, como un subsistema de aquél.

#### 4. *Estudios de Diego Valadés con aspectos funcionales*

a) Diego Valadés expuso en El Colegio Nacional en su sede del centro histórico de la ciudad de México una serie de conferencias sobre “Las funciones de la Constitución”. Las mismas tuvieron lugar del 17 al 20 de setiembre de 2007. Un recorrido histórico y una explicación de cómo operaron las categorías constitucionales normativas en la realidad política mexicana le permitieron identificar a Valadés las funciones de la Constitución. Dicha

conferencia todavía no ha sido publicada, pero demuestra la atención y el interés que el enfoque funcional del derecho está teniendo en las investigaciones de destacados constitucionalistas en México en la actualidad.

b) Con anterioridad Valadés había analizado la función estabilizadora de las reformas constitucionales y la función “autopoiética” de la norma en clara alusión a la terminología de Luhmann. En su trabajo sobre “La función constitucional de la estabilidad social”<sup>43</sup> Valadés señala que, la función de estabilidad social ha estado presente en la Constitución desde 1917 y sus objetivos tuvieron una doble forma de expresión: adaptación y transformación.

De la adaptabilidad del sistema dependía su permanencia, sin tener que utilizar recurrentemente instrumentos de coacción; sin embargo, esto no fue suficiente para evitar procesos de ruptura, como los registrados con motivo de las sucesiones presidenciales en 1928, 1940, 1952 y 1970 (en este caso el conflicto de 1968 preludió la sucesión), por ejemplo. Por esta razón también se tuvieron que aplicar medidas que permitieran la transformación del sistema, para poder absorber las tensiones que de otra manera habrían producido escenarios de ingobernabilidad. Tradicionalmente se consideraba que la sociedad debía adaptarse al sistema político, pero la elasticidad requerida para esa adaptación no es susceptible de perdurar sin interrupción. La Revolución de 1910-1917 fue una clara expresión de que debía invertirse la prelación y de que era el sistema político el que debía acoplarse con el social. La función de la Constitución experimentó un giro copernicano, pues dejó de ser un instrumento que frenaba las expectativas sociales, para convertirse en su catalizador.<sup>44</sup>

En el balance que realiza Valadés se observa que:

la función estabilizadora de las reformas constitucionales registra resultados asimétricos. No existe, en esta materia, una regla de uniformidad en las respuestas sociales. Con todo, están presentes algunas constantes que permiten identificar esa función constitucional. También se advierte que, cuando la norma se aparte del cauce que ella misma va estructurando, los resultados pueden ser adversos. La función autopoiética de la norma, por ejemplo, se vio interrumpida en el caso del artículo 3o., merced a la reforma de 1934.

---

<sup>43</sup> Valadés, Diego, “La función constitucional de la estabilidad social”, en Cienfuegos Salgado, D. y Macías Vázquez, M. C. (coords.), *Estudios en homenaje a Marcia Muñoz de Alba Medrano*, México, UNAM, 2006, pp. 391-416.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 391.

Los resultados fueron contrarios al propósito de estabilización. En cambio, la reforma en materia indígena de 1992 fue seguida de acción incremental en 2001 que, por razones circunstanciales, no generó todos los resultados esperados, pero que paulatinamente sí ha ido propiciando un ambiente para la paz social entre los pueblos indígenas.<sup>45</sup>

c) En la función constitucional del control político Valadés entendió que

la Constitución mexicana encuentra su punto más vulnerable, desde la perspectiva de un sistema constitucional democrático, en las funciones de control. Las antinomias estructurales eran imperceptibles cuando el sistema en su conjunto operaba conforme a las pautas básicas de un Estado que disponía de un partido hegemónico... Pero cuando cambió el sistema electoral, y fue modificada la integración del Congreso, pero no se tuvo el cuidado de amortiguar los contrastes que resultarían de manera inevitable, construyendo un nuevo esquema de controles se dejó en la Constitución una serie de vestigios arcaicos que han perturbado el proceso de autopoiesis... la función constitucional de control se ha apartado de su derrotero, y lejos de producir un estado institucional satisfactorio, ha generado una situación disfuncional que, más allá del sistema político, afecta la percepción misma que se tiene de la Constitución.<sup>46</sup>

d) En la función constitucional de mediación jurídica y garantía Valadés sostuvo:

Uno de los aspectos centrales de la función mediadora del derecho, como la concibe Jürgen Habermas, consiste en que el derecho estabiliza las expectativas de comportamiento de los gobernados y de los gobernantes. Sin esta función, la actuación de los órganos del poder sería impredecible y la observancia de la norma carecería de sentido, porque las relaciones sociales tendrían que regirse por otro tipo de referentes, como sucede durante los periodos de prevalencia del más fuerte. Por eso, uno de los problemas que se presentan con las tesis de la indeterminación del derecho es que, al atribuir una capacidad muy amplia de decisión al juzgador, paradójicamente se limitan las posibilidades de predicción de la conducta de los órganos del poder y se debilitan las expectativas sociales relacionadas con el sistema normativo.

La mediación jurídica que realizan los tribunales contemporáneos no se limita a dirimir un conflicto que es sometido a su conocimiento. La función

---

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 415.

<sup>46</sup> Valadés, Diego, "La función constitucional del control político", en Valadés, Diego / Carbonell, Miguel (coords.), *El Estado constitucional contemporáneo...*, cit., nota 42, t. II, p. 328.

de los órganos jurisdiccionales, en especial de los que se han especializado en materia constitucional, está concernida directamente con la garantía de los derechos. Los tribunales ya no se contraen a decir el derecho; también participan en la defensa del derecho y, de cierta manera, en su elaboración. La mediación jurídica, por ende, es la función constitucional atribuida a los órganos del poder facultados para resolver conflictos, garantizar la eficacia del ordenamiento constitucional y adecuar las normas, mediante su interpretación, al contexto cultural. Es una función versátil que ha resultado de la evolución del derecho constitucional moderno y caracteriza al derecho constitucional contemporáneo.<sup>47</sup>

#### IV. LAS FUNCIONES DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN ALEMANIA

La doctrina constitucional alemana sobre derechos fundamentales se distingue de cualquier otra de Europa o Estados Unidos en que ha elaborado una teoría general de derechos fundamentales que se expone al inicio de cualquier tratamiento en particular de un derecho constitucional. La doctrina anglosajona, por ejemplo la elaborada por la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos, ha puesto su énfasis en la especialización del estudio de cada derecho en particular.

Esta teoría general de derechos fundamentales alemana cuenta con la siguiente estructura de categorías conceptuales: historia, concepto y desarrollo de los derechos fundamentales; su posición en el sistema constitucional y sus relaciones con el orden jurídico europeo; las funciones de los derechos fundamentales, efectos y garantías de los derechos fundamentales, el área de protección, los titulares; los destinatarios (los vinculados por los derechos fundamentales), las intromisiones (permitidas o no) en el áreas de protección, limitaciones y colisiones.

De esta estructura resalta lo que R. Alexy señaló sobre las funciones de los derechos fundamentales: “uno de los resultados más importantes de la discusión sobre los derechos humanos desde la [segunda] mitad del siglo XX es la ampliación de las funciones de los derechos fundamentales, más allá de la tradicional función de derechos de defensa”.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Valadés, Diego, “La función constitucional de mediación jurídica y garantía”, en García Ramírez, Sergio (coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Olga Islas de González Mariscal*, México, 2007, t. III, p. 414.

<sup>48</sup> Alexy, Robert, *Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003, p. 36.

La doctrina alemana ha clasificado la funciones de los derechos fundamentales de la siguiente forma:<sup>49</sup>

- Las clásicas funciones de los derechos fundamentales en su relación entre los individuos y el Estado fueron distinguidas por Georg Jellinek con los conceptos de: status negativus (derechos fundamentales como derechos de defensa), status positivus (derechos fundamentales como derechos prestacionales) y status activus (derechos fundamentales como derechos a una participación activa) en su obra: *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, 2a. ed., Tübingen, 1919.
- Desde Jellinek los derechos fundamentales son derechos subjetivos, asignados a una determinada persona.
- Los derechos fundamentales como institutionelle Garantien fue desarrollado de Carl Schmitt, entendiéndose no sólo como derechos subjetivos sino también como derechos que garantizan objetivamente determinadas instituciones, por tanto, no están a disposición del legislador (doble función).
- Ya en tiempos de la Constitución alemana de Bonn se desarrolla la función objetiva-jurídica de los derechos fundamentales. Los derechos fundamentales son entendidos como “normas de competencia negativa” que limitan las posibilidades de acción y decisión de los órganos del Estado. Los derechos fundamentales son también conceptuados como “decisiones objetivas de valor”. Ellos fundan un “orden de valores” o un “sistema de valores de la comunidad” y la Constitución hace al Estado responsable por los mismos.
- El desarrollo teórico y dogmático de los derechos fundamentales es constatado por Böckenforde, quien distingue diversas funciones con relación a que los derechos fundamentales sean entendidos en su dimensión: sistemática-valorativa; institucional; democrática-funcional y en relación al concepto de Estado social. Este desarrollo continuó con el entendimiento de Alexys de los derechos fundamentales como principios que recibe cierto influjo anglosajón.
- La función de protección que se realiza con el establecimiento de un deber de protección por parte del Estado, con el mandato de interpretación conforme a la Constitución, con la protección a través de la participación y la protección ante el peligro. A ello se suma la

---

<sup>49</sup> Pieroth, Bodo y Schlink, Bernahrd, *Grundrecht Staatsrecht II*, Heidelberg, 25a. ed., 2009, pp. 22-30. Hufen, Friedhelm, *Staatsrecht II Grundrechte*, 2a. ed., Múnich, 2009, pp. 42-68.

protección de derechos fundamentales a través de la organización y el procedimiento.

La doctrina alemana emplea dichas funciones de los derechos fundamentales a la hora de interpretar algún derecho en particular y como parámetro de decisión en los casos a resolver donde están en juego la vigencia de los derechos fundamentales. Qué significan y cómo operan los derechos fundamentales al interior del sistema constitucional alemán se responde con las funciones que desempeñan dichos derechos.

## V. EL MÉTODO FUNCIONAL EN LA COMPARACIÓN CONSTITUCIONAL

En el Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM celebrado del 9 al 14 de febrero de 2004 en la ciudad de México presentamos un trabajo de nuestra autoría en la Mesa 10 “Metodología del Derecho Comparado”. En este trabajo se propone comparar dos o más órdenes constitucionales partiendo de un problema constitucional concreto descrito en términos funcionales. Fue Christian Starck, basado en la obra de Zweigert que en el Congreso de la Sociedad Alemana de Derecho Comparado<sup>50</sup> propuso un planteamiento funcional para la comparación constitucional: ¿cómo satisfacen los órdenes jurídicos tenidos en cuenta para la comparación el problema dado en mi orden jurídico, el cual puedo describirlo independiente de él?

El procedimiento de comparación —descrito brevemente— contempla determinar el punto de referencia (*tertium comparationis*) entre ambos órdenes; establecer determinadas *praesumptio similitudes* a fin tener una visión de las semejanzas y diferencias; ampliar la investigación no sólo a las instituciones similares sino también a los *equivalentes funcionales* con base en la propuesta de Niklas Luhmann, de que las prestaciones de una institución pueden ser satisfechas en otro orden jurídico a través de una diversidad de prestaciones de tipo funcional-equivalente;<sup>51</sup> para luego finalizar con una

---

<sup>50</sup> Starck, Christian, “Rechtsvergleichung im Öffentlichen Recht”, *Juristen Zeitung*, 21, 1997, pp. 1021-1076.

<sup>51</sup> Luhmann, Niklas, “Funktionale Methode und Juristische Entscheidung”, *AÖR*, 94, 1969, pp. 1-31.

comparación valorativa<sup>52</sup> que permita establecer aquellos principios y criterios básicos o condicionantes para que la solución del caso sea la mejor.

Entre las conclusiones de la Mesa 10 elaboradas por el investigador José María Serna de la Garza se encuentran:

2. El derecho comparado es un recurso metodológico al que el investigador acude para resolver problemas de su propio sistema jurídico. Se propuso utilizar el enfoque funcional en la comparación jurídica, que trate de encontrar la manera en que los órdenes jurídicos a comparar, resuelvan el problema que el comparatista se propone resolver.

3. La mirada del comparatista debe dirigirse a la búsqueda de “equivalentes funcionales” en los sistemas jurídicos que se comparan, y no tanto en normas y estructuras que formalmente sean similares.

7. Se reconoció la utilidad del derecho constitucional comparado para construir conceptualmente el modelo de Estado constitucional de derecho; a su vez, se señaló que dicho modelo ha sido la base para generar una cultura constitucional compartida por un buen número de Estados o bien que ha servido como punto de referencia, es decir, como modelo ideal para quienes aspiran a construir en sus países Estados constitucionales.<sup>53</sup>

Por último, sobre la comparación funcional cabe recordar que comparatistas clásicos como Konrad Zweigert se pronunciaron a favor de este enfoque.<sup>54</sup> También ya en 1977, Héctor Fix-Zamudio citando a Zweigert, señaló el carácter funcional del derecho comparado.<sup>55</sup>

## VI. CONSIDERACIONES FINALES

La propuesta de Nohlen y la escuela alemana de derecho constitucional de “tematizar el Estado constitucional en sus dimensiones funcionales” resuenan con fuerza en Latinoamérica, aunque no se ha llegado —todavía— a la etapa

---

<sup>52</sup> Sobre la necesidad de una valoración en la comparación constitucional, véase, Starck, Christian, *op. cit.*, nota 50, p. 1029.

<sup>53</sup> Las conclusiones de la Mesa 10 se encuentran transcritas en: Márquez Romero, Raúl (coord.), *Conclusiones del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, 2004, pp. 67-77.

<sup>54</sup> Zweigert, Konrad y Kötz, Hein, *Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiet des Privatrechts*, Tübingen, 1996. Para Zweigert, el método del derecho comparado es “eine funktionelle und antidogmatische Methode”, véase Zweigert, Konrad, *Rechtsvergleichung, System und Dogmatik*, Festschrift für Eduard Böttincher, 1970, p. 448.

<sup>55</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 8, p. 260.

donde las investigaciones declaren que se realizan desde la perspectiva del enfoque funcional. Más bien en esta etapa lo que se constata es que se incorporan aspectos funcionales parciales al tratamiento de un tema en especial.

Los debates metodológicos se encuentran en una etapa intermedia, ya comenzaron hace décadas, se suceden a lo largo del tiempo, pero falta una especialización de los mismos en materia constitucional.

Según Nohlen, el enfoque funcionalista permite “poner luz sobre la interacción de las instituciones en el sistema político”.<sup>56</sup> Su ventaja consistiría en que aborda no sólo el texto de la norma sino también el contexto de la misma. Su utilización es práctica, pues está dirigido a entender el funcionamiento real de un sistema constitucional. Sin embargo, su base es teórica pues se sustenta en visiones que explican la idea de sociedad y de sus instituciones a partir de sistemas, funciones y disfunciones.

En el campo constitucional el enfoque funcionalista es aconsejable para el estudio de instituciones, pero también es adecuado para el de categorías conceptuales propias del sistema constitucional como ser: el concepto de Estado, los principios que estructuran el Estado, las partes de una Constitución, los derechos fundamentales, funciones de contenidos especiales de la constitución, etcétera. Los diversos estudios que hemos presentado a lo largo del trabajo prueban la diversidad de aplicación temática del enfoque funcional. En el campo de los derechos fundamentales, la función de los mismos en el sistema constitucional, es piedra angular en la teoría constitucional alemana.

En la comparación constitucional es particularmente preferible el enfoque funcional pues facilita la investigación más allá de meras comprobaciones de semejanzas o diferencias. La búsqueda de equivalentes funcionales contribuye a comprender cómo sistemas constitucionales diferentes al de uno pueden resolver ciertos problemas sin contar con las mismas instituciones con las que uno cuenta en su propio sistema.

El enfoque funcional al combinarse con una perspectiva histórico-empírica a la hora de emprender un análisis constitucional acorta en gran medida esa brecha entre la norma y la realidad tan común en Latinoamérica, haciendo más distinguibles las vicisitudes del proceso político.

---

<sup>56</sup> Nohlen, Dieter, *op. cit.*, nota 6, p. 30.





Foto 3. Junto con su maestro Dolf Sternberger, en ocasión del 600 aniversario de la Universidad de Heidelberg, octubre de 1986.

TERCERA PARTE  
LA DEMOCRACIA Y SU CONTEXTO

## I. ELECCIONES Y CONTEXTO

DE LA INCERTIDUMBRE A LA INSEGURIDAD  
EN LA COMPETENCIA POLÍTICA.  
CORRUPCIÓN, ACCIÓN PENAL Y VIOLENCIA  
POLÍTICA COMO FACTORES DISRUPTIVOS  
EN AMÉRICA LATINA.  
UNA REFLEXIÓN PRELIMINAR

Claudia ZILLA

SUMARIO: I. *Corrupción y acción penal*. II. *Violencia política*. III. *Conclusión tentativa*.

En democracias con Estado de derecho, los procesos políticos son —por definición— inciertos, esto es: abiertos en torno a sus resultados. Establecidas están, es decir, fijas y conocidas son, por el contrario, las reglas de la competencia política. La política como “el arte de lo posible” es una muy citada frase que ha sido atribuida a diversos autores y ha recibido variadas interpretaciones. Aquí cabe concebir lo posible como lo factible e incierto dentro del marco jurídico-institucional. En torno de este marco jurídico-institucional, de su interpretación y aplicación, existe en todo sistema político a su vez un grado (variable según el caso) de consenso. Entonces, en contextos democráticos bajo el imperio de la ley, la política combina la previsibilidad en las reglas (*polity*) con la incertidumbre en los contenidos (*policy*) de los procesos políticos (*politics*). En este sentido, el hábitat natural de la política es la contingencia, ubicada entre lo necesario y lo imposible; donde no hay alternativa no hay política.

De aquí se desprende que los cambios políticos pueden provenir de y a su vez afectar tres esferas distintas, imaginables como círculos concéntricos. Partiendo del interior y desplazándonos centrífugamente se trataría de: *a)* modificaciones de los contenidos y las dinámicas dentro de los consensos reinantes, *b)* alteraciones de los consensos, y *c)* reformas del marco jurídico-institucional. Adicionalmente deberían contemplarse interacciones entre

los cambios ocurridos en cada una de estas áreas. Evidentemente, cuantos más frecuentes y profundos sean los cambios que se produzcan en los tres ámbitos, más dinámicos serán los procesos políticos y menos pronosticables sus resultados. Entonces, si bien la política siempre es contingente, los sistemas políticos se diferencian según el grado de incertidumbre que ostenten sus procesos políticos.

Salvando pocas excepciones nacionales, América Latina post-redemocratización puede ser caracterizada como una región de alta imprevisibilidad (no sólo) política. Los vaivenes en las políticas públicas (*policy*) no responden exclusivamente a cambios de poder o de época sino también —y en alto grado— a cambios personales dentro de los partidos, la creación de nuevos partidos y la formación de nuevas coaliciones. Además, los consensos acerca de la interpretación y aplicación de las reglas prefijadas son relativamente bajos, la acrobacia y la permisividad jurídico-interpretativas están a la orden del día. Y, finalmente, en algunos países las reformas institucionales (*polity*) son muy frecuentes llevando a fases muy breves de acomodación a las nuevas reglas antes de que se inicie, poco después, el siguiente proyecto de reforma.

A estos típicos elementos intensificadores de la incertidumbre y, por ende, generadores de imprevisibilidad en América Latina se suman dos factores que yo catalogo como disruptivos y sobre los que quisiera reflexionar en estas líneas de forma más preliminar que sistemática: la corrupción y su correspondiente procesamiento penal, por un lado, y la violencia política, por el otro. Ambos factores elevan la incertidumbre típica de la competencia política en contextos pluralistas a un nivel de inseguridad nocivo para la democracia. A efectos ilustrativos me referiré a ellos sirviéndome de casos prominentes.

## I. CORRUPCIÓN Y ACCIÓN PENAL

En América Latina, la corrupción, esto es, el abuso de un cargo público (por ejemplo, abuso de poder, malversación de fondos públicos) para beneficio privado-personal, es un fenómeno endémico de larga data. Éste involucra a la política, a la economía y a la sociedad en su conjunto y afecta a los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y a los tres niveles (nacional, regional y local) del Estado. En los últimos años, los escándalos de corrupción se han convertido en omnipresentes en el debate público de América Latina. Sobre ellos se informa diariamente y a detalle en los medios de comunicación nacionales e internacionales; así, por ejemplo, en torno al “Lava Jato” en Brasil

(y sus ramificaciones regionales a través de la empresa Odebrecht) y a los “Cuadernos” en Argentina. A esta divulgación a través de los medios se suma el procesamiento penal por parte del Poder Judicial.

Si bien este fenómeno no es nuevo, hoy en día, más de una veintena de ex presidentes y ex vicepresidentes de la región se encuentran involucrados en procesos penales por corrupción, en estado de fuga, prisión o investigación. Este es el caso en Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Perú. Y afectaría seguramente también a miembros del chavismo y del madurismo en Venezuela si no se tratase aquí de una autocracia con una justicia absolutamente alineada al Poder Ejecutivo. Por ende, en este país es primordialmente la oposición blanco de persecución política y judicial.

Especial prominencia alcanzó el caso de Luiz Inácio Lula da Silva en el contexto de las elecciones generales de octubre de 2018 en Brasil. Durante el primer período de la campaña electoral, Lula fue el candidato presidencial del Partido dos Trabalhadores (PT) logrando ubicarse al frente de las preferencias del electorado en las encuestas. Acusado de corrupción en el contexto del “Lava Jato” y habiendo perdido la apelación, la justicia lo deshabilitó para la competencia electoral en concordancia con las leyes vigentes que prohíben la candidatura de quienes cuenten con sentencia desfavorable en segunda instancia. Fernando Haddad, designado por el PT como candidato a la presidencia en reemplazo, no logró capitalizar todo el apoyo con el que contaba originalmente Lula. Haddad quedó desplazado a un segundo puesto, perdiendo finalmente el ballotage contra Jair Bolsonaro, el candidato del Partido Social Liberal (PSL), quien asumiera finalmente en enero de 2019 como presidente del Brasil.

Existe un amplio debate político y jurídico en torno a la pregunta si el juicio contra Lula cumplió con los requisitos del debido proceso. El hecho de que Sergio Moro, juez motor del procesamiento penal de los involucrados en el “Lava Jato”, haya sido designado por Bolsonaro como Ministro de Justicia como así también las revelaciones posteriores sobre una posible comunicación y coordinación entre el juez Moro y los fiscales de la causa Lula alimentan la hipótesis de una táctica política detrás del proceso penal contra el candidato número uno en los estudios de opinión. Independientemente de si Lula ciertamente estuvo involucrado en actos de corrupción o si, por el contrario, el juicio en su contra estuvo viciado (o las dos cosas), el hecho de que el candidato presidencial aparentemente preferido por las mayorías se encontrara convicto es un grave problema para la democracia brasilera, y para la legitimidad democrática del candidato triunfante convertido en presidente.

En lo concerniente a las ramificaciones regionales del “Lava Jato”, específicamente en torno a las actividades de la empresa brasilera Odebrecht, acusada de actos de corrupción que involucran a presidentes de América Latina, vale evocar el caso peruano. El presidente Pablo Pedro Kuczynski (2016-2018) de Peruanos por el Cambio (PPK) se vio desafiado por un proceso de destitución en el Congreso, en el que Fuerza Popular (FP), es decir, el partido de quien había sido su contrincante en el ballotage de la elección presidencial, Keiko Fujimori, contaba con mayoría absoluta. La iniciativa de *impeachment* estaba fundamentada en acusaciones de corrupción vinculadas al caso Odebrecht. En diciembre de 2017, pocos días después de que una votación parlamentaria no alcanzara la mayoría de dos tercios necesaria para destituirlo, el presidente Kuczynski indultó al ex jefe de Estado y padre de Keiko, Alberto Fujimori, quien había sido condenado a décadas de prisión por corrupción y violaciones de derechos humanos durante su gobierno (1990-2000). Esta decisión de Kuczynski como jefe de Estado fue ampliamente interpretada como una concesión a la oposición basada en un acuerdo (indulto a cambio de no destitución) provocando graves críticas públicas, protestas en Lima y la dimisión de tres ministros.

Poco antes de que una segunda iniciativa parlamentaria de destitución del presidente en marzo de 2018 pasara a votación, se conoció el video privado del hijo de Alberto Fujimori, Kenji, que intentaba sobornar a miembros de su propio partido, el FP. A cambio del voto en contra de la destitución de Kuczynski, en estos videos se prometía el acceso a contratos públicos ofrecidos por el presidente de la Nación. Por lo tanto, un segundo acuerdo entre el presidente y el mayor partido de la oposición que encubría la corrupción y estaba basado en la corrupción (compra de votos parlamentarios), parecía estar en marcha. Tras estas revelaciones, Kuczynski abdicó a la presidencia del Perú al día siguiente. También Kenji Fujimori y otros dos diputados del FP tuvieron que renunciar a su mandato parlamentario y Keiko Fujimori se encuentra en prisión preventiva acusada de utilizar fondos ilegales de Odebrecht para financiar su campaña presidencial de 2011. Finalmente asumió el vicepresidente de Kuczynski, Martín Vizcarra, como jefe de Estado y de gobierno del Perú.

Las prácticas de corrupción, basadas en favoritismos particularistas e interesados que distorsionan la competencia política y la alocación de recursos públicos, contradicen el principio democrático de igualdad y la orientación normativa de la política hacia el bien común. Por lo tanto, su conocimiento y castigo son dignos de ser promovidos. Asimismo, la descripción arriba ofrecida de dos episodios políticos recientes intenta poner

en evidencia cómo la corrupción, su revelación y enjuiciamiento alteran la competencia política. Si bien la corrupción es una condición necesaria para que este tipo de “movimientos políticos” ocurra, ella no es suficiente. Debe existir además una opinión pública crítica frente a la corrupción para que su revelación aumente el costo político. Y éste es aún mayor y la alteración de la competencia política es aún más profunda cuando a la crítica pública se suma el accionar del Poder Judicial investigando, procesando y sancionando a las personas involucradas.

Ahora bien, ¿estamos en América Latina realmente frente a una fase de especial expansión de la corrupción? Difícil comprobarlo a ciencia cierta. Medir adecuadamente este fenómeno, su evolución empírica más allá de los cambios en la percepción subjetiva de su existencia, de su problematización en los medios, es prácticamente imposible. Esto radica en la naturaleza misma del fenómeno: como acto ilegal o criminal, la corrupción tiene lugar de forma encubierta. Además, en un primer orden, faltan las víctimas interesadas en su esclarecimiento. Las partes participantes de un acto de corrupción son todas victimarias; entre los agentes involucrados de uno y otro lado reinan más bien la complicidad y el mutuo beneficio a costa de terceros, entre ellos, el Estado. En este sentido, un aumento de los casos de corrupción conocidos puede deberse a dos razones distintas mutuamente no excluyentes: a un aumento de la corrupción empírica, así como a un reforzamiento de aspectos relacionados con la transparencia, es decir, de la sensibilidad frente a, de la información sobre y el procesamiento penal de la corrupción.

Por lo pronto, sí es posible constatar una creciente problematización global del fenómeno de la corrupción intensificada a partir de los años noventa. Para esa época, organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otros, empezaron a incorporar el tema a su agenda de trabajo. La corrupción alcanzó entonces el estatus de un factor negativo relevante a ser considerado en los análisis sobre el desarrollo. Se convirtió en un problema a prevenir y combatir en el marco de las estrategias de ayuda al desarrollo. Esta tendencia se vio reforzada por la fundación de Transparencia Internacional en 1993, una organización no gubernamental (ONG) dedicada al combate de la corrupción. Tres años más tarde, en marzo de 1996, se alcanzó además el primer tratado internacional sobre esta temática, acordado por los miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), la Convención Interamericana contra la Corrupción, la cual entró en vigor un año después. A este importante paso siguió la “Convención sobre la lucha contra el soborno de funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales interna-



cionales” de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) de 1997, y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2003. Estas y otras similares iniciativas internacionales en el área contribuyeron a llevar luz al opaco tema de la corrupción, problematizándolo e incentivando su debate también en los niveles regional y nacional.

Esta tendencia contribuyó a la búsqueda de esclarecimiento y castigo de prácticas corruptas, los que, desde una perspectiva normativa de justicia y democracia, representan un fin deseable. Sin embargo, el combate a la corrupción pone a su vez en marcha una dinámica con efectos ambivalentes sobre la competencia política. Probablemente éstos sean aún más problemáticos cuanto más endémico sea el fenómeno de la corrupción y más reticentes se muestren los partidos políticos a renovarse internamente y separarse de personas y prácticas corruptas.

Primero, el procesamiento judicial por casos de corrupción aumenta la visibilidad del fenómeno. Los ciudadanos son cada vez más sensibles y críticos frente al problema. Cuando la denuncia y el conocimiento de casos de corrupción aumentan, se agrava el descrédito de la política, de las políticas y los políticos en la opinión pública – independientemente de cómo se desenvuelva la magnitud empírica de la corrupción. Estas circunstancias socavan la legitimidad de la democracia.

Segundo, cuando se intensifica la condena pública y judicial sobre casos de corrupción, aumenta a su vez el incentivo para perpetuarse en cargos y mandatos que garanticen una cierta protección ante posibles procesamientos. En América Latina, al perderse el poder se gana una doble vulnerabilidad: por un lado, el nuevo oficialismo en el Poder Ejecutivo puede ejercer presión sobre el Poder Judicial a fin de activarlo contra los miembros de la oposición; por el otro, los políticos que pierden sus mandatos y cargos pierden al mismo tiempo la inmunidad que ellos otorgan y quedan, por ende, más expuestos a la acción penal. Adicionalmente y a raíz de la existente corrupción masiva, el abandono del poder implica la pérdida del acceso privilegiado a recursos del Estado de los que suele sacar provecho personal.

A este riesgo que con frecuencia implica en América Latina pasar del oficialismo a la oposición hizo referencia Diosdado Cabello —ex militar, presidente del gobernante Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) desde 2011 y de la Asamblea Nacional Constituyente desde 2018— en su programa de televisión “Con el mazo dando” del 10 de julio de 2019. En esa ocasión comentó el encuentro entre representantes del gobierno y la

oposición de Venezuela en Barbados en el marco de las conversaciones entre las partes en conflicto auspiciadas por Noruega. Ante la posibilidad de que se continuara con un proceso de negociación conducente a elecciones presidenciales competitivas, alertó sobre la probabilidad de que un triunfo de la oposición habilitara la acción penal contra miembros del oficialismo actual como ocurriera en otros países de la región: “Mas nunca volverán, mas nunca pueden volver a gobernar este país, si no pregúntenle a Lula allá en Brasil o pregunten en Argentina o pregunten por allá en Ecuador, pregunten...”.

Tercero, las denuncias, investigaciones y confesiones en el marco del procesamiento penal contra casos de corrupción se utilizan a menudo como medio de presión política, por ejemplo, en la cooperación con la fiscalía. Esto da lugar a dinámicas problemáticas en la competencia inter e intrapartidaria, así como entre el Poder Ejecutivo y el Judicial: Términos clave aquí son “judicialización de la política” y “politización de la justicia”.

Cuarto, en combinación con los problemas socioeconómicos, se crea un caldo de cultivo para candidatos populistas de izquierda y de derecha que pretenden no pertenecer a partidos tradicionales y, por lo tanto, no ser corruptos y querer gobernar por primera vez en la historia del país por el bien del pueblo. Esto aplica, por ejemplo, a Jair Bolsonaro (PSL) en Brasil y Andrés Manuel López Obrador del Movimiento Regeneración Nacional (Morena) en México, quienes ubicaron el combate a la corrupción caracterizada como típica de la élite política en el centro de su campaña electoral.

Quinto y finalmente, como muestran los ejemplos de Brasil y Perú arriba mencionados, la corrupción, su revelación y procesamiento penal irrumpen en la dinámica política, modificando las tácticas y estrategias de los agentes hasta el punto de retirarlos de la competencia política, por *motu proprio* (para evitar enjuiciamiento) o a raíz de la privación de su libertad por sentencia judicial.

## II. VIOLENCIA POLÍTICA

Junto a la corrupción y la correspondiente acción penal hay un segundo factor que aumenta hoy la incertidumbre en el juego político latinoamericano y representa un gran desafío para los partidos políticos y quienes desean incursionar en la política: la violencia política.

América Latina y el Caribe es una región libre de guerras y repleta de violencia; es, en la actualidad, la región más violenta del mundo. Dominan-

te hoy en día no es el terrorismo de Estado típico de las dictaduras militares, ni la violencia política de la subversión, ni las guerras civiles, fenómenos todos que caracterizaron épocas pasadas. Obscenas altas son, sin embargo, las tasas de homicidio. A la cabeza de este letal índice se encuentra Venezuela con 81.4 homicidios por cada 100,000 habitantes según datos de Insightcrime de 2018. Le siguen El Salvador con 51, Jamaica con 47 y Honduras con 40. Unos escalones más abajo se encuentran México con 25.8, Brasil con 25, Colombia con 25 y Guatemala con 22.4. En una buena parte de estos crímenes están involucrados agentes del Estado. No exclusivamente en contextos autocráticos como el venezolano es el Estado parte del problema —rol que por cierto va más allá de la inoperancia (regulativa, investigativa y sancionadora) y alcanza el nivel de autoría material. Por caso, según el Monitor de Violencia de Brasil, en el año 2018 se registraron en este país 6,160 personas asesinadas a manos de policías activos (en servicio y fuera de servicio). A este trágico escenario regional contribuyen también bandas criminales y grupos paramilitares.

El cuadro latinoamericano de violencia masiva y variada no estaría completo si no se mencionara además la inmensa desigualdad entre distintos grupos sociales e identidades: según un estudio de Fundação Abrinq del Ministerio de Salud de Brasil, mientras la tasa de homicidios por arma de fuego contra jóvenes masculinos blancos creció entre 1997 y 2017 un 102%, en el caso de jóvenes masculinos negros esta tasa tuvo en el mismo período un incremento del 428%. En términos absolutos, Brasil (con 1,133 víctimas femeninas confirmadas en 2017) se encuentra también en la cúspide de la lista de femicidios en América Latina, según datos recopilados por el Observatorio de la Igualdad de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). No obstante, si se considera la tasa por cada 100,000 mujeres, el problema del femicidio alcanza extrema gravedad en El Salvador (10.2). Según datos de Front Line Defenders, en 2017 se registraron en Brasil 445 personas de la comunidad LGTBTTIQ como víctimas de muerte violenta. En este país sudamericano, la expectativa de vida de personas transexuales es de 35 años y corresponde así a la mitad de la media nacional general —causa principal de esta diferencia es el frecuente asesinato de personas trans—.

Estos datos numéricos apenas logran insinuar el profundo y grave problema de violencia que acosa a la región. Sin pretender subestimar el efecto nocivo que los distintos tipos de violencia y su masiva presencia tienen sobre la calidad de vida de las personas y de la democracia en América Latina y el Caribe, quisiera focalizar una acotada subcategoría de violencia que afecta

directamente la competencia política. Me refiero a la violencia política dirigida a actores políticos. Por violencia política se entiende, por lo general, la violencia asociada a fines políticos. Aquí me detengo en la violencia política personal (no contra cosas) y directa (no estructural ni institucional), es decir, el daño intencional de la vida y el cuerpo ajenos, no sólo basado en motivos y metas políticas sino también dirigido a agentes políticos. Me centro en personas que son víctimas de coacción física (coerción corporal) manifiesta o de su amenaza *por ser* políticamente activas, ya sea desde cargos públicos y mandatos políticos, como aspirantes a ellos o como activistas sociales (sindicalistas, defensoras de derechos humanos, miembros de ONG, líderes de movimientos sociales, etcétera). Esta violencia política puede provenir o no de agentes del Estado; definitivamente relevante es que la agresión tenga un trasfondo motivacional político y como blanco una persona a raíz de su papel como actor político. Que una diputada sea víctima de un robo a mano arma con implicaciones letales por ser poseedora de un bien de valor y no por ser congresista no constituye un acto de violencia política según el concepto utilizado en estas líneas. Sin duda, todo análisis profundo y complejo de vulnerabilidades debiera ser abordado desde una perspectiva interseccional y por ende tener en cuenta que ciertas identidades y su superposición aumentan la probabilidad de ser víctima de violencia.

Según datos de Front Line Defenders, el 79% de los 821 asesinatos perpetrados contra activistas por los derechos humanos que se registraron en el mundo entre 2014 y 2017 tuvieron lugar sólo en seis países, además de las Filipinas, en Brasil, Colombia, Guatemala, Honduras y México. En el año 2018, el 54% de los 321 casos de muerte violenta contra activistas por los derechos humanos computados internacionalmente ocurrieron en dos países latinoamericanos: Colombia y México. Altas son también las tasas de víctimas mortales en el contexto de conflictos sociales como ser los mineros.

La violencia también afecta la médula electoral de la democracia. Del informe de Etellekt de 2018 se desprende que, durante la campaña electoral 2017-2018 de México, se registraron 152 asesinatos a miembros de la política en ejercicio, al igual que a candidatos. Y la violencia política permaneció en un alto nivel en México durante los meses de transición que se extendieron de las elecciones generales a la asunción de los mandatos. En marzo de 2018, Marielle Franco, concejal de la brasilera ciudad de Río de Janeiro por el Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) fue perseguida y asesinada junto a su chofer al retirarse de un acto político, poco tiempo después de haberse convertido en presidente de una comisión encargada de investigar las intervenciones militares en Brasil. Una colaboradora de ella

que también se encontraba en el automóvil sufrió heridas en el ataque. En las elecciones brasileras generales de 2018, hombres armados atacaron con armas de fuego el convoy de campaña de Lula, sin generar daños humanos. Bolsonaro, por su parte, sobrevivió a un atentado con arma blanca durante un acto proselitista, lo que aparentemente según las encuestas terminó incrementando su popularidad en el electorado.

Estos ejemplos ponen en evidencia que la participación política en América Latina implica, más allá de la incertidumbre típica de la competencia, un alto riesgo vital para las personas involucradas. La asunción de un rol político o social agrega una vulnerabilidad adicional al de por sí peligroso hecho de habitar esta región del mundo como simple ciudadana o ciudadano. La violencia política altera de forma abrupta la competencia política ya sea a través de la eliminación física de ciertos participantes o bien dañando su integridad física y afectando así su imagen pública y el grado de apoyo de que goza en la población. A esta inseguridad visibilizada a través de índices letales habría que añadir dos factores adicionales como condicionantes de la competencia política: el temor abstracto de convertirse en la próxima víctima y el miedo concreto producto de amenazas personalizadas. De este tipo de temor y de miedo no hay registro oficial, pero no cabe duda de que influyen sobre el comportamiento de los actores políticos. A modo de ilustración, vale hacer referencia al caso de María Eugenia Vidal, gobernadora de la argentina provincia de Buenos Aires por la coalición Cambiemos. A raíz de las cuantiosas amenazas recibidas y la intromisión violenta en su domicilio y su oficina tras asumir su cargo, decidió trasladarse a la base militar de Morón para vivir allí en condiciones de mayor seguridad con sus hijos.

En América Latina, el Estado es o bien responsable directo de los actos de violencia o bien a menudo incapaz de garantizar la seguridad física de las ciudadanas y los ciudadanos políticamente activos, sobre todo a nivel subnacional. La violencia se convierte así en un instrumento político y la intimidación, o incluso la aniquilación del adversario, en una táctica de competencia. A su vez, este factor influye fuertemente sobre el cálculo político de los actores en competencia.

### III. CONCLUSIÓN TENTATIVA

Por definición, la democracia vive de procesos abiertos y, por lo tanto, de resultados políticos cambiantes. Sin embargo, la corrupción junto a la acción penal y la violencia política tienen un efecto perturbador en la competencia

político-partidaria. Se trata aquí de factores altamente disruptivos que alteran abruptamente los patrones de interacción y conducen a combinaciones cambiantes de cooperación y conflicto. Esto desemboca en un alto grado de imprevisibilidad en el juego político, promoviendo una lógica de acción a corto plazo, particularista y oportunista. En tales condiciones, los partidos pierden su papel estructurador, programático-estratégico; las tácticas de supervivencia política dominan. La competencia entre partidos políticos en contextos pacíficos y democráticos presupone ciertas garantías estabilizadoras de las expectativas. En América Latina, por el contrario, lo que reina no es una sana incertidumbre democrática sino una perversa inseguridad en democracia. Ésta se haya condicionada por el riesgo de perder la vida, la integridad física o la libertad. La creciente amenaza latente de ser víctima de procesamiento penal o de violencia política, de terminar tras las rejas o directamente en el más allá pervierte cada vez más la interacción de los partidos y actores políticos. Con frecuencia, son redes mafiosas las que combinan corrupción con violencia y se entranan con las estructuras del Estado y las instituciones políticas.

Así la corrupción y la violencia a nivel empírico, se percibe además un cierto paralelismo en la investigación científico-social. Vastos son los estudios centrados en la corrupción en América Latina, en el análisis de su dimensión y sus causas. Variadas son también las estadísticas y los índices que tratan de captar numéricamente la magnitud de distintas versiones de la violencia en la región. También crecen los estudios cualitativos que focalizan el (mal) funcionamiento del sistema judicial y los grandes déficits en los aparatos de seguridad nacionales, los graves problemas con la calidad de la democracia y del Estado de derecho en América Latina. Los trabajos sobre los vínculos entre el crimen organizado y la política también crecen. Sin embargo, parecen faltar investigaciones que tengan por objeto de estudio el rol de la corrupción, la acción penal y la violencia política como factores disruptivos en la competencia política. La reflexión aquí desarrollada de manera preliminar y a modo de ensayo pretende invitar a asumir el desafío de una agenda de investigación que otorgue la correspondiente relevancia a dos elementos hoy fundamentales en el juego político latinoamericano.

## DINERO Y POLÍTICA EN LATINOAMÉRICA\*

Daniel ZOVATTO

SUMARIO: I. *Financiamiento y corrupción política*. II. *Importancia de un marco jurídico eficaz*. III. *Características formales y reales del financiamiento político*. IV. *Objetivos generales para una reforma*. V. *Conclusión*. VI. *Bibliografía*.

*La democracia no tiene precio pero sí un costo de funcionamiento que hay que solventar.* Como sabemos, el funcionamiento de una democracia requiere de 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 y competir en la contienda electoral. 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”.<sup>1</sup>

La historia y la experiencia comparada demuestran que la relación entre dinero y política ha sido, es y seguirá siendo compleja, además de constituir una cuestión clave para la calidad y buen funcionamiento de la democracia. Giovanni Sartori subraya al respecto que “más que ningún otro factor... es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos, económicos) lo que genera democracia”.<sup>2</sup> De ahí la importancia de que sea *el sistema democrático el que controle al dinero y no a la inversa*.

Las primeras regulaciones dirigidas a limitar los gastos de las campañas, así como a exigir una rendición de cuentas a los partidos se remontan a la Gran Bretaña de finales del siglo XIX. A lo largo de la primera mitad del siglo XX la expansión de este tipo de regulaciones se realizó de mane-

---

\* Versión publicada en la edición de 2009.

<sup>1</sup> Centro Carter, *El financiamiento de la democracia en las Américas: partidos políticos, campañas y elecciones*, Atlanta, Serie Especial de Conferencias, 17-19 de marzo de 2003, p. 66.

<sup>2</sup> Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 2000, p. 197.

ra gradual concentrándose sobre todo en algunas de las democracias más desarrolladas. A partir de la segunda posguerra mundial el tema cobró mayor relevancia produciéndose asimismo un cambio importante de énfasis al introducirse el financiamiento público tanto a partidos como a candidatos. Pero ha sido en las últimas dos décadas cuando se han registrado los cambios más significativos en esta materia, como producto del impacto de la Tercera Ola, lo que ha hecho más visible la estrecha, compleja y problemática relación entre dinero, política, elecciones y democracia.

Por todas estas razones, el tema del financiamiento político se ha convertido en una cuestión estratégica de toda democracia, pero al mismo tiempo dada su complejidad y los desafíos que la misma presenta, también se ha vuelto un problema, un verdadero dolor de cabeza. Como bien ha dicho Maurice Duverger, “La democracia no está amenazada por el régimen de partidos sino por el financiamiento de éstos”.

Dada su creciente importancia, este asunto ha venido ubicándose, progresivamente, en el centro de la agenda política latinoamericana, como parte de las reformas electorales de segunda generación. En efecto, después de estar prácticamente ausente en la agenda política regional, viene recibiendo cada vez mayor atención, no sólo a nivel nacional, donde se registra un intenso proceso de reformas si bien con diferencias importantes entre los diversos países, sino también en el marco de conferencias especializadas de expertos en la materia (México 2001 y Atlanta 2003), así como por los jefes de Estado del hemisferio (Cumbre de Québec y Carta Democrática Interamericana, 2001), los jefes de Estado del Grupo de Río (Reunión en Cuzco, Perú, 2003), al igual que por parte de los partidos políticos en el marco de las reuniones del FIAPP (Miami 2001, Vancouver 2002, Cartagena de Indias 2003 y Brasilia 2004). La importancia creciente del tema se ha visto reflejada asimismo en la cantidad y calidad de investigaciones comparadas y estudios nacionales que sobre esta materia vienen llevándose a cabo, sobre todo durante la última década.<sup>3</sup>

## I. FINANCIAMIENTO Y CORRUPCIÓN POLÍTICA

El tema del financiamiento de partidos y campañas ha adquirido una importancia cada vez mayor, porque aparte de sus bondades, suele asociársele

---

<sup>3</sup> Cabe destacar el estudio comparado latinoamericano, y los estudios del Caribe, Canadá y Estados Unidos, realizado conjuntamente por IDEA Internacional y la OEA. Griner, S. y Zovatto, D., *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, OEA, IDEA, 2004.



lamentablemente con escándalos de corrupción política y tráfico de influencias. En efecto, en América Latina la crisis de los partidos tiene, en buena medida, vinculación con los escándalos provocados por su financiación ilegal. No debe sorprender entonces que la demonización de la política por causa del dinero esté a la orden del día.

Si bien, el financiamiento de los partidos y las campañas electorales no es una actividad corrupta *per se*, la historia reciente de la política latinoamericana evidencia que a este asunto, como ya se ha dicho, se lo vincula frecuentemente con la corrupción política, entendida ésta como el “mal uso y abuso de poder, de origen público o privado, para fines partidistas o personales a través de la violación de normas de derecho”.

La corrupción política se manifiesta bajo diversas modalidades que van desde la compra de votos y el uso de fondos ilegales, hasta la venta de nombramientos y el abuso de los recursos estatales. De este modo, el financiamiento de los partidos y las campañas, al verse asociado con la corrupción, lejos de contribuir a fortalecer la institucionalidad democrática, termina muchas veces produciendo el efecto contrario, es decir, agravando la crisis de credibilidad y confianza en las instituciones políticas y poniendo a la política misma “bajo sospecha”.

Cabe advertir, empero, que estos males no son exclusivos de nuestra región ni de países en vías de desarrollo, sino que forman parte de un pernicioso fenómeno de carácter global que ha llegado incluso a afectar a líderes de democracias consolidadas como los Estados Unidos, algunos países de Europa occidental y a numerosos países asiáticos. Cabe advertir, empero, que los escándalos de corrupción no sólo tienen una dimensión negativa, sino que, si son debidamente aprovechados, pueden constituirse en “la partera de las reformas”, tal y como sugiere K.D. Ewing.

Lamentablemente, ésta no es la práctica usual en América Latina, dado que lo más grave en nuestros países no son los escándalos en sí mismos (de por sí graves), sino la impunidad que suele acompañarlos, lo que produce en el ciudadano una sensación de que “todo vale”, un mayor descreimiento en el sistema judicial, un incentivo adicional para operar como *free raiders*, y la sensación de que el que cumple con las leyes siempre pierde.

Por todo ello, adherimos a las recomendaciones formuladas por Transparencia Internacional en su informe global sobre corrupción del 2004,<sup>4</sup> dirigidas a combatir la corrupción política, en particular a las siguientes:

---

<sup>4</sup> Transparencia Internacional, *Informe Global sobre Corrupción*, 2004, en [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

- 1) Los gobiernos deben mejorar la legislación acerca del financiamiento político y su divulgación. Se debe dotar a las agencias encargadas de su implementación y a tribunales independientes de los recursos adecuados, facultades y poder para revisar, investigar y controlar las cuentas de los corruptos;
- 2) Los gobiernos deben implementar una adecuada legislación sobre el conflicto de intereses, incluyendo leyes que regulen las circunstancias bajo las cuales un funcionario electo puede ocupar una posición en el sector privado o en una compañía propiedad del Estado;
- 3) Los candidatos y partidos deben tener acceso equitativo a los medios. Se debe establecer, aplicar y mantener criterios para lograr un equilibrio en la cobertura de éstos;
- 4) Los partidos, los candidatos y los políticos deben divulgar fondos, ingresos y gastos a un organismo independiente. Esta información debe presentarse de manera regular, sobre una base anual, tanto antes como después de las elecciones;
- 5) Las instituciones internacionales de financiamiento y los donantes bilaterales deben tener en cuenta la corrupción cuando decidan prestar o entregar dinero a los gobiernos. Deben establecer criterios adecuados para evaluar los niveles de corrupción, y
- 6) Se debe ratificar e impulsar rápidamente la Convención de la ONU contra la corrupción.

Por su parte, la Convención de la OCDE contra el soborno debe ser fortalecida, controlada e impulsada adecuadamente. Los gobiernos firmantes deben iniciar una campaña educativa que asegure que los hombres de negocios conozcan la ley y las penalidades que acarrea quebrantarla.

Sin embargo, la experiencia comparada enseña que la sola existencia de una reglamentación del financiamiento de la vida política o del financiamiento público nunca ha protegido a los países de los escándalos políticos financieros. La razón de ello radica en la debilidad de los mecanismos de control que las propias legislaciones sobre esta materia establecen. De ahí, como veremos más adelante, la importancia de contar no únicamente con adecuados marcos regulatorios, sino también con órganos de control y un régimen de sanciones eficaz.

## II. IMPORTANCIA DE UN MARCO JURÍDICO EFICAZ

Lo hasta aquí analizado confirma la necesidad e importancia de que el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales cuente con un marco jurídico eficaz. Ello, al menos, por las siguientes cinco razones:

- 1) Evitar el abuso y la compra de influencias en los partidos políticos por parte de grupos de interés o individuos adinerados, con el objetivo de restablecer la confianza de los ciudadanos en el proceso político;
- 2) Establecer un campo de juego equilibrado (equitativo) para la competencia entre los partidos;
- 3) Favorecer el empoderamiento de los votantes mediante normas sobre divulgación de información, dirigidas a que éstos cuenten con elementos de juicio adecuados para tomar una decisión informada el día de las elecciones;
- 4) Propiciar el desarrollo y el fortalecimiento de los partidos políticos, de modo que se conviertan en actores responsables en apoyo a una democracia sostenible y efectiva, y
- 5) Asegurar un “mínimo de razonabilidad” en el uso de recursos públicos destinados a financiar actividades político-electorales.

Sin embargo, todo esfuerzo regulador del financiamiento político debe tener en cuenta su carácter fluctuante y coyuntural en el que la adopción de una solución suele producir efectos no deseados, los cuales deberán ser, a su vez, corregidos mediante una nueva reforma legal. Por otra parte, cabe tener presente que no existe un sistema de financiamiento único, ideal y funcional a todos los países y situaciones. Por el contrario, cada país necesita diseñar y aplicar su propio sistema de acuerdo con sus valores políticos y su cultura; su sistema político y electoral, su capacidad institucional y, en general, el grado de desarrollo de su democracia. Empero, éste no es solamente un tema de normas, sino también de conductas y, en consecuencia, la contribución positiva del legislador pasa por crear los incentivos adecuados para encauzar las relaciones entre dinero y política.

De acuerdo con Karl-Heinz Nassmacher existen tres problemas fundamentales que las regulaciones sobre financiamiento deben tratar: la autonomía de los partidos políticos, la transparencia de todos los recursos financieros de los partidos y la aplicación de las normas correspondientes. A partir de estos tres aspectos medulares, Nassmacher identifica en la práctica

comparada mundial cuatro opciones para la regulación del financiamiento de los partidos políticos. Tres de éstas se concentran y tratan en particular cada uno de los problemas señalados, mientras que la cuarta opción, más amplia en su alcance pero más modesta en sus expectativas, los combina y trata simultáneamente.<sup>5</sup>

Dichas opciones son, en breve:

- 1) La opción de autonomía, que pone énfasis en la libertad y el carácter privado de los partidos, al tiempo que minimiza la necesidad de regulación, confiando en gran medida en los mecanismos de autorregulación y autocorrección de la competencia partidaria;
- 2) La opción de transparencia, que enfatiza la importancia del acceso público a la información relacionada con las finanzas partidarias, de forma que los electores asuman sus responsabilidades y libertades y hagan una elección informada el día de las elecciones;
- 3) La opción de vigilancia, que prevé un conjunto de regulaciones detalladas sobre la financiación partidista, cuya verificación e implementación está a cargo de una institución pública independiente, y
- 4) La opción de regulación diversificada, corresponde al modelo practicado en Canadá, que combina “la supervisión flexible, la regulación precisa, los incentivos públicos y las sanciones ocasionales”.

### III. CARACTERÍSTICAS FORMALES Y REALES DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO

Los sistemas de financiamiento vigentes en la mayoría de los países latinoamericanos no se corresponden con los cuatro modelos generales analizados en el punto anterior, sino que sus características más bien determinan un sistema que privilegia la regulación abundante, 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 financiamiento.

El mapeo de las principales características formales y reales de dichos sistemas arroja el siguiente balance:

---

<sup>5</sup> International IDEA, *Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Suiza, International IDEA, 2003, pp. 10-13.

- 1) 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. Estos rasgos  
formales contrastan empero, con la percepción generalizada de que  
estas últimas superan ampliamente a los fondos públicos en la casi  
totalidad de los países de la región; presunción que se ve reforzada  
por los frecuentes escándalos de corrupción, financiamiento ilegal,  
narcodinero, etcétera.
- 2) Debido a la combinación de múltiples factores como regulación in-  
adecuada, ineficacia de los órganos de control y del régimen de san-  
ciones y de prácticas políticas hasta ahora favorables a la trasgresión  
de las normas, el financiamiento público más que un sustituto parcial  
del privado, ha funcionado, en muchos casos, 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.
- 3) Existe una tendencia a favor de controlar los disparadores del gasto  
electoral, estableciendo topes y acortando campañas, con resultados  
disímiles en los diferentes países. Esta tendencia se ve acompaña-  
da 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.
- 4) Mientras ciertos temas han sido adecuadamente tratados, 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. Este asunto, y particularmente lo que se refiere al acceso  
a la televisión, presenta uno de los mayores vacíos a escala regional,  
con la excepción de pocos países.
- 5) Los niveles de transparencia siguen siendo bajos, si bien es posible  
observar un mayor número de reformas dirigidas a fortalecer la ren-  
dición de cuentas y a mejorar la divulgación. Se constata asimismo  
un papel creciente y positivo de los medios de comunicación y de la  
sociedad civil en este ámbito.
- 6) Sin perjuicio de reconocer ciertos avances, la gran mayoría de las  
reformas recientes no han venido acompañadas del necesario fortale-  
cimiento de los órganos de control y del régimen de sanciones. Esta  
situación sigue siendo el talón de Aquiles de muchos de los sistemas  
de financiamiento de la región.

- 7) El tema del financiamiento y la perspectiva de género es un aspecto poco desarrollado en Latinoamérica. Si bien a este aspecto se le ha venido prestando cada vez mayor atención, ello no se ha traducido aún en regulaciones específicas que faciliten la incorporación de la mujer en la vida política y electoral.

#### IV. OBJETIVOS GENERALES PARA UNA REFORMA

Los procesos de reforma en materia de financiamiento político deben estar guiados por el objetivo básico de fomentar una competencia política abierta y libre, basada en condiciones de equidad y transparencia. *El propósito fundamental pasa por lograr que sea el sistema el que controla al dinero y no el dinero al sistema.* Por ello, toda reforma debe tener brújula, para no perder su norte, y ser realista y precisa en cuanto a sus objetivos, evitando buscar soluciones perfectas que suelen fracasar en la práctica.

De ahí la importancia de que tanto sus objetivos generales como específicos, así como los medios para alcanzarlos estén adecuadamente identificados. La experiencia comparada demuestra que frecuentemente las reformas privilegian los objetivos, pero ponen poco cuidado al diseño del proceso, los mecanismos y los órganos dirigidos a asegurar el cumplimiento de los mismos.

La premisa de que en materia electoral no existen verdades absolutas o soluciones ideales cobra aun mayor fuerza en el ámbito de la financiación política por dos razones principales. Una, la estrecha vinculación del tema tanto con las características del sistema político en general, como con las del sistema de partidos en particular. Dos, la relación indisoluble que el tema presenta con los valores de la cultura política, lo que puede llevar a que una misma solución sea valorada de manera contradictoria en contextos nacionales diferentes.

Otras cuatro consideraciones son pertinentes en relación con esta cuestión. La primera de ellas radica en destacar la importancia de examinar el sistema de financiamiento no sólo en función de los objetivos buscados por la reforma y en relación con los efectos deseados sobre el sistema político y el de partidos, sino también respecto del grado de eficacia de las normas, así como de los efectos no deseados o perversos, evitando en todo momento caer en el error de llevar a cabo evaluaciones en abstracto y basadas en modelos ideales. La segunda pasa por la necesidad de insistir que toda reforma al sistema de financiación sea parte integral de la reforma político-electoral en su con-

junto, pues sus consecuencias afectan a aspectos de gran importancia, como la contienda interpartidista, las condiciones de la competencia, el sistema de partidos y, consecuentemente, la propia credibilidad y legitimidad de la democracia misma. La tercera, consiste en comprender la verdadera naturaleza de esta problemática como la experiencia comparada lo enseña: un tema condenado a la sucesión de distintas reformas legales. De ahí la importancia de tener en cuenta su carácter fluctuante y coyuntural, pues la adopción de una solución, como ya dijimos, suele engendrar efectos no buscados que deben ser nuevamente corregidos mediante otra reforma legal. No en vano en Alemania, país que viene prestando a este asunto atención destacada en los últimos 50 años, se le denomina la “legislación interminable”. Finalmente, la cuarta consideración aconseja evitar la sobrerregulación, legislando sólo aquello que pueda hacerse cumplir y que se pueda controlar. Experiencias tanto de países latinoamericanos como de Francia, Israel, España y los Estados Unidos, demuestran que la incapacidad de hacer cumplir las normas destruye las buenas intenciones de los reformadores.

Dentro de esta línea de pensamiento, en nuestra opinión, todo proceso de reforma en materia de financiamiento político debería prestar atención a los siguientes objetivos generales:

- 1) Garantizar una efectiva competencia electoral y promover la equidad política. Los partidos y candidatos deben competir en condiciones de equidad. Una adecuada regulación del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales es esencial para equilibrar las condiciones de la competencia electoral reduciendo las diferencias, en cuanto a recursos, que existen frecuentemente entre los llamados partidos grandes y los pequeños; posibilitando además el ingreso de nuevas fuerzas políticas. El acceso de los partidos a los medios de comunicación (particularmente a la televisión) en condiciones de equidad es fundamental.
- 2) Incrementar la transparencia mediante el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas y de divulgación. La transparencia de las finanzas de los partidos no sólo permite a los electores decidir su voto con base en información adecuada y suficiente, sino que resguarda a los donantes de presiones políticas y en sentido contrario, protege a los políticos de las presiones de los intereses privados. Por ello es fundamental establecer mecanismos rigurosos de rendición de cuentas y divulgación de los ingresos y egresos de los partidos políticos, tanto en periodos electorales como entre elecciones.

- 3) Reducir la necesidad de dinero controlando los disparadores del gasto electoral. Medidas importantes para el logro de este objetivo son, entre otras, acortar la duración de las campañas electorales, establecer topes a los gastos de los partidos, prohibir o restringir la publicidad política pagada y otorgar financiación pública.
- 4) Combatir frontalmente el tráfico de influencias, la corrupción política y el ingreso de dinero ilícito en las finanzas partidarias.
- 5) Mejorar el uso de los fondos públicos invirtiendo en el fortalecimiento de partidos democráticos. Los partidos y la competencia política abierta y libre entre ellos son esenciales para la existencia, el funcionamiento y la sostenibilidad democrática, lo cual demanda que éstos tengan acceso, en condiciones de equidad, a recursos adecuados para financiar sus actividades ordinarias y electorales. Importa asimismo, que parte de los fondos públicos, más que en propaganda y campañas electorales, se invierta en actividades de investigación, formación y capacitación, así como en el fortalecimiento y la institucionalización de partidos y sistemas partidarios democráticos.
- 6) Consolidar el Estado de derecho y fortalecer la capacidad de hacer cumplir las normas. El cumplimiento es esencial en cualquier sistema regulatorio. Si no existe un mecanismo que obligue su observancia, las leyes —independientemente de sus buenas intenciones— tendrán poco valor. De ahí la importancia, como hemos insistido a lo largo de este trabajo, de contar con órganos de control fuertes y autónomos, así como con un régimen de sanciones eficaz, que combine adecuadamente incentivos con castigos.

Resumiendo: el establecimiento de un sistema de financiamiento equitativo, transparente y sujeto a control, debe estar siempre determinado por los objetivos generales y específicos que se persiguen, responder a las particularidades y necesidades propias de cada país, y fundamentarse en una estrategia holística y bien articulada. Dicho sistema debe ser producto de una combinación de marcos legales efectivos y órganos de control eficaces, apuntalado por la actitud vigilante de la sociedad civil y de los medios de comunicación. Sin embargo, como ya se indicó, en la mayoría de los países de América Latina existe un bajo nivel de cumplimiento de las leyes, un reducido nivel de transparencia, órganos de control débiles y un régimen de sanciones poco eficaz. De ahí que no sea suficiente recorrer el camino de las reformas legales. Es preciso ir más allá. Como bien señala De la Calle, en este aspecto, hay mucho de entorno cultural y de pedagogía pública. Por



ello, las reformas legales e institucionales serán poco efectivas si las mismas no son acompañadas del necesario cambio en la manera de hacer política, es decir, en la actitud, los valores y el comportamiento de los políticos.<sup>6</sup>

## V. CONCLUSIÓN

Estamos pues ante un tema no solo técnico sino también político, complejo, controversial, irresuelto, para el cual no existen panaceas ni fórmulas mágicas y cuyo perfeccionamiento se alcanza por aproximaciones sucesivas, más que por amplias y muy ambiciosas iniciativas de reforma.

Un buen sistema de financiamiento tiene que garantizar una competencia política abierta, libre y equitativa, y contribuir a fortalecer la confianza pública en los partidos, la política y la democracia, mediante el mejoramiento de la transparencia. En este sentido un sistema mixto (público y privado), con divulgación plena, y un órgano de control fuerte respaldado por un eficaz régimen de sanciones, son requisitos esenciales para el éxito de una reforma en esta materia.

El financiamiento público que se otorgue a los partidos debe guardar relación con los esfuerzos que éstos hagan para conseguir sus propios recursos, vía complementación de fondos (*matching*) o mediante reembolsos. Por su parte, un porcentaje del financiamiento privado debería provenir de las bases (*grassroots*) sin pretender que ésta sea la única fuente de recursos. La divulgación requiere de la presentación de informes periódicos, auditoría, acceso público a la contabilidad y publicidad. El control demanda una autoridad autónoma (política y financieramente) e investida con suficientes poderes legales, para supervisar, verificar, investigar y, de ser necesario, instruir procesos. Cualquier cosa menos, como bien ha señalado K. Z. Paltiel, es una fórmula para el fracaso.<sup>7</sup>

De ahí la importancia de generar una genuina y firme voluntad política a favor de reformas auténticas. En este sentido, es de capital importancia la presión pública permanente de la ciudadanía, demandando una política limpia y transparente, y una competencia electoral efectiva. El papel del

---

<sup>6</sup> Calle, Humberto de la, “Financiación de los partidos y las campañas electorales en Colombia”, en Castillo, Pilar del y Zovatto, Daniel (eds.), *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH, CAPEL, 1998, pp. 101-146.

<sup>7</sup> Paltiel, Khayyam Zev K., *Party, Candidate and Election Finance: A Background Report*, Ottawa, Royal Commission on Corporate Concentration: available from Print and Publications, Supply and Services, 1976.

sector privado, de los medios y de las organizaciones de la sociedad civil es igualmente crítico. Debe generarse, asimismo, un cambio positivo en la cultura política. Pero, obviamente, la responsabilidad principal recae en los políticos, quienes deben demostrar preocupación genuina por mejorar sus estándares éticos y por llevar a cabo un cambio real en la manera de hacer política. Su reputación y credibilidad como actores centrales del juego democrático depende de ello. Por lo tanto, además del consenso necesario que permita avanzar con las reformas, debe existir de parte de los dirigentes partidarios un verdadero compromiso de respetar y cumplir las normas sobre financiamiento político, sin el cual no será posible pasar de la retórica a las buenas prácticas.

En efecto, uno de los temas principales de la actual agenda política regional es el fortalecimiento de los partidos y el rescate de la ética política perdida. La consolidación de la democracia en América Latina enfrenta hoy el desafío de mejorar la calidad de la política, reconectarla con la ética y ponerla al servicio de los problemas reales de la gente. Pero el cumplimiento de estos objetivos sólo se logrará con partidos más fuertes, democráticos, institucionalizados y firmemente comprometidos con estos propósitos, y en todo ello la cuestión del financiamiento político juega un papel fundamental.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- CALLE, Humberto de la, “Financiación de los partidos y las campañas electorales en Colombia”, en CASTILLO, Pilar del y ZOVATTO, Daniel (eds.), *La Financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH, CAPEL, 1998.
- CENTRO CARTER, *El financiamiento de la democracia en las Américas: partidos políticos, campañas y elecciones*, Atlanta, Serie Especial de Conferencias, 17-19 de marzo de 2003.
- GRINER, S. y ZOVATTO, D., *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, OEA, IDEA, 2004.
- INTERNATIONAL IDEA, *Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Suiza, International IDEA, 2003.
- MALEM, Jorge, “Financiamiento, corrupción y gobierno”, en CARRILLO, M. et al., *Dinero y contienda político-electoral*, México, Fondo de Cultura Económica, Instituto Federal Electoral, 2003.
- PALTIEL, Khayyam Zev K., *Party, Candidate and Election Finance: A Background Report*, Ottawa, Royal Commission on Corporate Concentration: available from Print and Publications, Supply and Services, 1976.

- SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 2000.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, *Informe Global sobre Corrupción*, 2004, en [www.transparency.org](http://www.transparency.org)
- ZOVATTO, Daniel, “América Latina”, en CARRILLO, M. *et al.*, *Dinero y contienda político-electoral*, México, Fondo de Cultura Económica, Instituto Federal Electoral, 2003.
- ZOVATTO, Daniel, *Dinero y política en América Latina: una visión comparada*, San José, Flacso, 2004.
- ZOVATTO, Daniel, “El financiamiento electoral: subvenciones y gastos”, en NOHLEN, Dieter *et al.*, *Tratado de derecho electoral comparado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.

## UN DEBATE PENDIENTE: EL DISEÑO GARANTISTA DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES\*

Fernando TUESTA SOLDEVILLA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El caso peruano*. III. *Confianza en el Estado y autonomía institucional*. IV. *Los organismos electorales en la Constitución de 1993*. V. *Una revisión del diseño institucional*. VI. *A modo de conclusión*. VII. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

Hay una relación directa entre la intensa trayectoria académica de Dieter Nohlen y el desarrollo democrático de América Latina y de sus instituciones. Este compromiso intelectual con nuestra región, lo llevó a explorar, de manera comparada, un amplio abanico de temas. Sin embargo, un tema poco abordado de manera directa ha sido el diseño de los organismos electorales. Pero, si bien Nohlen no escribió sobre los organismos electorales, no escapó de su interés, alentando trabajos sobre ellos.<sup>1</sup> Asimismo, en diversas oportunidades, compartimos e intercambiamos ideas y preocupaciones sobre el tema.

El diseño de los organismos electorales no se profundizó debido, en parte, a que América Latina mostró grandes avances en el desarrollo de procesos electorales confiables. De esta manera, se obviaba un tema, no menos importante. En efecto, a partir de la década de los noventa, el conflicto interinstitucional de los organismos electorales en Perú,<sup>2</sup> en

---

\* Versión publicada en la edición de 2009.

<sup>1</sup> Jaramillo, Juan, “Los órganos electorales supremos”, en Nohlen, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007; León-Rösch, Marta, “Los registros electorales”, en Nohlen, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, IIDH-IFE-TRIFE-Universidad de Heidelberg-Fondo de Cultura Económica, 1998.

<sup>2</sup> Tuesta Soldevilla, Fernando, *Representación política: las reglas también cuentan (sistemas electorales y partidos políticos)*, Lima, Fundación Friedrich Ebert-PUCP, 2005.

Colombia,<sup>3</sup> como las modificaciones en República Dominicana y últimamente, en Ecuador, evidenció la necesidad de abordar el tema, de manera más profunda. Y es que un diseño *garantista* protege no sólo a los competidores, sino que además reduce los riesgos de un proceso electoral.

En general, el tratamiento del tema se ha planteado en términos dicotómicos entre quienes se inclinan por la existencia de uno o dos organismos electorales. Este abordaje ha carecido de una argumentación sólida. En este sentido, vale recordar que Nohlen suele insistir en la necesidad del tratamiento adecuado de los conceptos,<sup>4</sup> pues a través de ellos es, que se nos permite aprehender y explicar la realidad. Bajo esta perspectiva se analizará el caso peruano.

## II. EL CASO PERUANO

Con la caída del antiguo régimen fujimorista (2000), existía casi unanimidad en pensar que una reforma, en relación con los organismos electorales peruanos, pasaba necesariamente por una vuelta al pasado. Es decir, en la desaparición de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), concentrando las funciones administrativas y jurisdiccionales en el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), como el diseño institucional de la Constitución de 1979.

Esa suerte de mirada de vuelta al *Edén* de los procesos electorales, nunca existió.<sup>5</sup> Más bien es claramente un espejismo, tanto porque el periodo de elecciones realmente competitivas sólo se observa desde 1963 y, libres e inclusivas (con jóvenes menores de 18 y analfabetos), desde 1980. Antes de estas fechas, los procesos electorales se encontraban seriamente cuestionados (1931, 1939, 1956), anulados (1936 y 1962), o con candidato único (1950).

Entre 1980 y 1995, la situación cambia. Las elecciones no son cuestionadas, pero varios factores van a provocar que el diseño de los organismos electorales, sí se ponga en cuestión. En este periodo la población casi se duplica, los candidatos y los partidos políticos exigen mayores garantías, control e imparcialidad, los ciudadanos transparencia y entrega de resultados de manera rápida, y los procesos electorales se incrementan en número.

<sup>3</sup> Jaramillo, Juan, “Colombia: una reforma necesaria”, *Revista Semana.com*, 17 de marzo de 2007.

<sup>4</sup> Nohlen, Dieter, *Ciencia política: teoría institucional y relevancia del contexto*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2007.

<sup>5</sup> Oficina Nacional de Procesos Electorales, *Los procesos electorales en el Perú: 1978-1986. Problemas y lecciones*, Lima, ONPE, 2005.

Paralelamente, frente a la *década perdida* de los ochenta, la modernización del Estado y la administración pública aparece como prioritaria en la agenda de los países de América Latina. En el caso peruano, incluía una modificación del diseño del organismo electoral.

El diseño actual nace bajo el amparo del gobierno de Fujimori, luego del golpe del 5 de abril de 1992, con la Constitución de 1993. Este origen de los organismos electorales, su posterior control político y participación en el fraude electoral de 2000, restaron seriamente su legitimidad. Es por eso que la oposición estuvo en contra de toda reforma que proviniera del fujimorismo. En consecuencia, la unificación de los organismos electorales apareció como una respuesta necesaria. Se señalaba que el diseño actual era consustancial al autoritarismo.

Sin embargo, desde la caída de Fujimori este mismo diseño fue probado en los procesos electorales desde 2001, mostrando eficiencia, limpieza y transparencia. Por lo tanto, la confianza creció de manera sustantiva. Sin embargo, la inadecuada delimitación de funciones entre los organismos electorales origina colisiones entre ellos y no reviste de garantías a los competidores. Este es el centro del problema.

Como es sabido, un principio básico en los Estados modernos y democráticos es que quien ejecuta una función no puede ser, a la vez, quien la juzgue. No se puede ser juez y parte de un proceso. Este espíritu está consagrado en todas las Constituciones y el Perú no es una excepción. Por lo tanto, las dificultades no se debían al número de organismos electorales existentes, sino a la inadecuada delimitación de sus funciones. Dos organismos altamente especializados en su propio campo, al interior de una legislación que proporciona adecuadas funciones, aseguran elecciones transparentes, limpias y justas.

### III. CONFIANZA EN EL ESTADO Y AUTONOMÍA INSTITUCIONAL

Algo que explica, en parte, la diversidad de modelos de organismos electorales es la confianza en las instituciones del Estado. Es más, la *confianza* es una característica de la legitimidad del Estado. Por lo tanto, el organismo electoral de un país cobrará autonomía de los poderes ordinarios del Estado, cuanta mayor sea la desconfianza política hacia él. Y viceversa, cuanta mayor confianza se tenga en los poderes ordinarios, no existirán órganos electorales autónomos.

Pablo Santolaya distingue cuatro grupos de modelos de organismos electorales. Un primer grupo de países, como Alemania, Reino Unido, Suecia e Italia, encarga la administración de sus procesos electorales a sus órganos administrativos ordinarios centrales y locales, otorgándoles incluso ciertas funciones arbitrales para resolver las disputas entre los contendientes. Las decisiones que adopten sólo serán recurribles ante los tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional que actuará como Tribunal Electoral.<sup>6</sup>

Un segundo grupo de países, como España, Francia o Argentina, considera que sus instituciones ejecutivas y judiciales son adecuadas para el desarrollo de un proceso electoral. Sin embargo, crean al interior de ellos unidades especializadas. En Argentina, por ejemplo, existe la Cámara Nacional Electoral, como sala especializada del Poder Judicial para impartir justicia, y la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior, que se encarga de realizar las elecciones.

Un tercer grupo de países, como Estados Unidos, Bulgaria, Israel, Jamaica o Nueva Zelanda, crean comisiones electorales permanentes encargadas directamente de la organización de las elecciones, tarea que se sustrae por tanto al Ejecutivo, pero sus decisiones son controlables por el Poder Judicial ordinario o constitucional. No existe organismo jurisdiccional autónomo.

Finalmente, existe un cuarto grupo de países, particularmente en América Latina, que por el alto nivel de desconfianza crean organismos electorales permanentes y autónomos sustituyendo las funciones de administración y de justicia electorales. Al interior de este modelo se encuentran aquellos organismos, generalmente tribunales, que asumen todas las funciones administrativas y jurisdiccionales. Pero el proceso de modernización del Estado y la complejización de los procesos electorales mostró las limitaciones de este modelo. Si bien Chile lo hizo décadas atrás, Colombia, México, Perú y recientemente Ecuador han separado las dos funciones en dos órganos electorales.

#### IV. LOS ORGANISMOS ELECTORALES EN LA CONSTITUCIÓN DE 1993

Luego del autogolpe de Estado encabezado por Alberto Fujimori el 5 de abril de 1992, se consideró la necesidad de contar con un nuevo texto constitucional. Este hecho es parte de la práctica política en la historia constitucional peruana donde

---

<sup>6</sup> Santolaya, Pablo e Íñiguez, Diego, “Organización electoral”, *www.aceproject.org*

por lo general, la justificación de la dación de una nueva Constitución (1826, 1837, 1839, 1856, 1860, 1867, 1920, 1933 y 1993) se ha sustentado en la necesidad y/o urgencia de establecer un nuevo orden constitucional acorde con los cambios políticos del momento histórico de entonces y los intereses de los caudillos y grupos políticos que llegaban al poder.<sup>7</sup>

Por ello, hasta la fecha uno de los cuestionamientos constates que se le hace a este texto constitucional es su origen, por lo que algunos plantean reformarla, incluso, en su totalidad. Muchas de sus instituciones y diversas reformas son cuestionadas por esa razón. El rediseño del modelo institucional de los organismos electorales no es ajeno a estas consideraciones y críticas. Por lo demás, la tradición constitucional peruana del medio siglo anterior había consagrado la existencia de un solo organismo electoral, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), que concentraba funciones administrativas, jurisdiccionales y registrales. En efecto, la Constitución de 1993 realiza cambios en el diseño institucional de los organismos electorales, que si bien mejora el anterior, introduce nuevos problemas, que están en la base de los conflictos.

En los inicios del Estado democrático liberal, los poderes eran los tres clásicos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Sin embargo, ante el cada vez mayor crecimiento del Estado y complejización de sus funciones, se hizo necesario distinguir estos tres poderes, denominadas de gobierno central, diferenciándolos de las autoridades locales.

Posteriormente, esta configuración resultó también insuficiente, por lo que surgió la necesidad de ampliar el número de órganos. Es así que surgen los órganos autónomos, los cuales son creados por la propia Constitución —denominándose órganos constitucionales— para asumir funciones propias y específicas que sólo ellos y no cualesquiera de los otros órganos, pueden ejercer. Tienen la característica esencial de gozar de autonomía respecto de los demás órganos del Estado, incluido el gobierno central.

Es por ello que, como señala Marcial Rubio,<sup>8</sup> ante el surgimiento de los órganos constitucionalmente autónomos ya no podemos decir en sentido estricto que la teoría de la separación de poderes distribuya las potestades del poder del Estado solamente entre el Ejecutivo, Legislativo y el Judicial, sino que se ha diversificado aún más su asignación otorgando parcelas reducidas pero igualmente importantes de poder a estos organismos con funciones

<sup>7</sup> Landa Arroyo, César, en [http://palestra.pucp.edu.pe/pa\\_est/?file=bases/landa.htm](http://palestra.pucp.edu.pe/pa_est/?file=bases/landa.htm).

<sup>8</sup> Rubio, Marcial, *El sistema jurídico*, Pontificia Universidad Católica, 1984, p. 53.



específicas, las que han sido desgajadas del poder monopolizado antes por los tres órganos clásicos.

Es así que tanto el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENEC) por mandato de la Constitución son órganos autónomos.<sup>9</sup> El que se definan como órganos autónomos significa que desarrollan sus funciones en virtud del ámbito de competencias que le han sido otorgadas por la Constitución y/o por la ley, sin someterse a órdenes superiores de ningún tipo. En consecuencia, se debe prescindir del principio de jerarquía como elemento de delimitación entre ellos. La delimitación de sus funciones, debe atender al principio de competencia y éste supone siempre un criterio de atribución. Cada uno de estos organismos ejerce funciones que le han sido expresamente atribuidas por la norma. De esta manera, “El principio de jerarquía implica el deber de obediencia directo de un órgano inferior sobre el superior jerárquico, el principio de competencia implica un deber de respeto recíproco entre dos órganos”.<sup>10</sup>

Si bien no existen países con organismos electorales iguales entre sí, existe un principio del derecho fundamental para la determinación de la estructura del Estado y, en consecuencia, para la determinación de las funciones electorales. Este es el principio, de división o separación de poderes, el cual se define hoy como la necesidad de “distribuir determinadas funciones estatales a diferentes órganos del Estado”.<sup>11</sup> Su objetivo no es otro que frenar el poder a través de una distribución equilibrada de las funciones.

En relación con el referido principio de separación de funciones, se distinguen los dos tipos de funciones electorales, de naturaleza distinta: las funciones administrativas —vinculadas a la planificación, organización y ejecución de procesos electorales— y la función jurisdiccional, que consiste

---

<sup>9</sup> Se ha señalado (Tuesta Soldevilla, Fernando, “La democracia tiene un costo: hacer elecciones”, *Elecciones*, núm. 4, Lima, ONPE, 2004) que en el Perú el término “sistema electoral” ha sido utilizado de manera equivocada. La más flagrante —y repetida en las leyes sobre materia electoral—, es la incorporada en la Constitución de 1993. El capítulo XIII, bajo el título de “Sistema electoral”, hace referencia a forma de organización y funciones de los órganos electorales, cuando, en realidad, se debe entender como sistema electoral al conjunto de métodos que permiten convertir votos en escaños. Este ejemplo es una muestra clara del profundo desconocimiento de la sistemática electoral.

<sup>10</sup> Fernández Segado, Fernando, *Sistema constitucional Español*, Madrid, Dykinson 1997, p. 89.

<sup>11</sup> Patiño Camarena, Javier, *El nuevo derecho electoral mexicano*, México, 2000, p. 29.

en resolver los conflictos jurisdiccionales que se producen precisamente por la actuación del organismo encargado de realizar las funciones administrativas. Es por ello que en la mayoría de Estados, con la única excepción de algunos países de América Latina en donde se han concentrado funciones en un solo organismo electoral, quien imparte justicia electoral no es el mismo organismo que organiza los procesos electorales, independientemente del tipo y del número de organismos electorales especializados que existan.

Como acertadamente señala Nohlen, al comentar el caso peruano, “hay que resaltar la existencia de diferentes funciones en el procedimiento electoral: la dirección, administración y vigilancia de los procesos electorales por un lado, y la resolución jurisdiccional en caso de litigios por el otro”, y que “la razón sana para entregar las funciones diferentes a dos órganos, se apoya en el principio de la división de poderes, la función ejecutiva independiente y autónoma de la jurisdiccional”.<sup>12</sup>

Precisamente sobre la base de este principio del derecho, los organismos que imparten justicia deben dedicarse únicamente a dicha función a fin de garantizar su imparcialidad, más aun cuando precisamente quien imparte justicia debe ser el encargado de revisar jurisdiccionalmente la actuación de quienes cumplen las funciones administrativas. No se puede ser juez y parte de un proceso. Ello se evidencia a partir del proceso contencioso administrativo, consagrado en la Constitución peruana, cuya finalidad es que se ejerza un control jurídico por el Poder Judicial (o quien ejerza las funciones jurisdiccionales) de las actuaciones de la administración pública (que ejerce funciones administrativas). Es más, esta posición se encuentra en directa relación con la cada vez más reconocida necesidad de judicialización de la actividad estatal, cuyo objeto es precisamente tutelar los derechos de los administrados (ciudadanos u organizaciones) frente a las actuaciones de la administración pública.<sup>13</sup>

Como es obvio, esta separación de funciones en jurisdiccionales y administrativas requiere de una adecuada y clara delimitación de funciones, pues sólo a partir de ésta se contribuye a lograr que cada institución u organismo del Estado cumpla, en el marco de sus competencias, su rol de garantía de la democracia y de la vigencia de los derechos fundamentales.

---

<sup>12</sup> Nohlen, Dieter, “Los organismos electorales y la reforma constitucional”, *El Comercio*, 21 de mayo de 2003.

<sup>13</sup> Espinoza-Saldaña, Eloy, “El nuevo proceso contencioso administrativo peruano”, *Jurisdicción constitucional, impartición de justicia y debido proceso*, Lima, Editores, 2003, p. 256.

## V. UNA REVISIÓN DEL DISEÑO INSTITUCIONAL

El diseño de los organismos electorales en la Constitución de 1993 tiene, como ya señalamos, limitaciones y deficiencias debido a la inadecuada atribución de funciones asignadas a la ONPE y JNE. La norma constitucional atribuye erróneamente funciones administrativas al órgano que administra justicia en materia electoral. Existen además imprecisiones, vacíos, duplicidad en las funciones que se asigna y atribución de funciones que son ajenas a los organismos electorales. Con este marco constitucional, las leyes orgánicas de los organismos electorales y las normas que regulan los diversos procesos electorales reproducen esta figura, situación que ha llevado a que en más de una ocasión, en el desarrollo y ejecución de un proceso electoral, se observen conflictos entre los propios organismos electorales.

El desarrollo de un proceso electoral no es ajeno al hecho de que se presenten controversias que requieran de una instancia que tenga la atribución de resolverlas, lo particular es que el carácter de estas controversias es electoral. En decir, el medio por el que se llega al poder.

De la misma forma que el sistema de impartición de justicia tiene principios y derechos que norman su accionar, en el ámbito electoral también deben salvaguardarse las garantías, inherentes a la impartición de justicia. En concreto, debe observarse el debido proceso administrativo, las resoluciones deben estar debidamente motivadas, debe existir pluralidad de instancias, el principio de no dejar de impartir justicia por vacío o deficiencia de la ley y la imparcialidad del juzgador.

El órgano que ejerza esta importante función debe contar con autonomía orgánica y funcional del órgano jurisdiccional electoral. No es menos importante su autonomía normativa, es decir, que cuente con facultades para reglamentar su funcionamiento interno, su autonomía administrativa, la facultad de administrar los recursos que le son asignados.

En el Perú, el Jurado Nacional de Elecciones tiene la atribución de impartir justicia en materia electoral, consagrada a nivel constitucional.<sup>14</sup> De la misma forma la Constitución establece, sólo comparable con Costa Rica y Nicaragua, que sus resoluciones no son revisables en sede judicial.<sup>15</sup> Asimismo se señala que el Pleno del JNE aprecia los hechos con criterio de conciencia y resuelve con arreglo a ley y a los principios generales del derecho. En materias electorales, de referéndum o de otro tipo de consultas

---

<sup>14</sup> Inciso 2) del artículo 178 de la Constitución.

<sup>15</sup> Artículo 142 de la Constitución.

populares, sus resoluciones son dictadas en instancia final, definitiva y no son revisables. Contra ellas no cabe recurso alguno.<sup>16</sup> De esta manera, el JNE se constituye en la máxima y única jurisdicción electoral. Su función es pues de impartir justicia en materia electoral y resolver los conflictos que se puedan presentar, en el desarrollo de un proceso electoral.

El JNE resuelve en instancia definitiva los recursos que se interpongan contra las resoluciones expedidas por la ONPE y el RENIEC, en cuanto tales se refieran a asuntos electorales, de referéndum u otro tipo de consultas populares. Resuelve también las apelaciones y recursos de nulidad que se interpongan contra las resoluciones de los jurados electorales especiales, instancias descentralizadas que se crean específicamente para cada elección.<sup>17</sup>

Como se ha señalado, la Constitución y las leyes correspondientes han diseñado al Jurado Nacional de Elecciones como el órgano que tiene la función de impartir justicia electoral. Sin embargo —aquí reposa el problema—, estas mismas normas le atribuyen funciones adicionales que le deben corresponder a un organismo electoral que tiene funciones administrativas electorales.

Como hemos señalado, la función de impartir justicia, en materia electoral, requiere de la garantía de la autonomía orgánica y funcional, para preservar que quienes imparten justicia, no puedan (ni deban) intervenir en actos sobre los que eventualmente pudieran tener que pronunciarse. Es así que, el modelo peruano colisiona contra este principio jurídico, que un solo órgano —el JNE, como otros semejantes en América Latina— tenga responsabilidad en la administración del proceso electoral y, a la vez, imparta justicia, porque lo convierte en juez y parte en la materia, presentándose un evidente conflicto de intereses, que le impide resolver con objetividad, de acuerdo a derecho.

En el diseño peruano, la ONPE es quien tiene la función de planear y organizar el proceso electoral. En tal sentido, provee de las condiciones materiales necesarias para que se puedan realizar las elecciones. En cada una de las etapas del proceso, el ciudadano, candidato o partido, puede interponer algún tipo de recurso contra las decisiones o actuaciones de la unidad ejecutora, resolviendo en segunda instancia, la autoridad máxima de la ONPE, el jefe nacional. Se agota, de esta manera, la vía administrativa electoral. Sin embargo, el ciudadano, candidato o partido, tiene la garantía que esa decisión pueda ser vista por un tercero imparcial, en este caso el JNE,

<sup>16</sup> Artículo 181 de la Constitución.

<sup>17</sup> Artículo 34 de la Constitución.

quien resuelve en última y definitiva instancia, el conflicto o controversia, a través de su función jurisdiccional. En este caso, el procedimiento está garantizado. Lo que no ocurre cuando es el JNE quien asume justamente una función administrativa electoral, pues la vía se agota en el mismo JNE.

De esta manera, el modelo institucional peruano presenta una inapropiada asignación de funciones a los organismos electorales. Como se ha señalado, al JNE, concebido como un organismo que imparte justicia, por su naturaleza de colectivo de magistrados, se le han atribuido una serie de funciones que son propias de un organismo que planifica, organiza y ejecuta los procesos electorales, como es el caso de la ONPE.

Sólo de manera enunciativa y no exhaustiva podemos señalar varias funciones administrativas electorales que le son otorgadas al JNE. En la Constitución, fiscalizar la elaboración de los padrones electorales; mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas; velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral; proclamar a los candidatos elegidos; entregar resultados de referéndum o el de otros tipos de consulta popular y expedir las credenciales correspondientes; verificar las firmas en el caso de que sean los ciudadanos quienes interpongan una acción de inconstitucionalidad.

Derivado de lo anterior, en la Ley Orgánica de Elecciones se anota como funciones: determinar las circunscripciones territoriales y la sede de las mismas; para la elección de congresistas de la república el JNE, asignar a cada distrito electoral un escaño; inscribir las candidaturas elegibles en distrito nacional (lista presidencial); aprobar los símbolos o figuras que identificarán a los partidos, agrupaciones independientes o alianzas; inscribir encuestadoras; aprobar el uso del padrón electoral; aprobar el padrón de electores peruanos residentes en el extranjero; acreditar organizaciones no gubernamentales como observadores electorales.

En la Ley Orgánica del JNE, se agrega, recibir y admitir las credenciales de los personereros de las organizaciones políticas; dividir las circunscripciones electorales en unidades menores; diseñar y ejecutar programas de capacitación electoral dirigidos a los miembros de los organismos electorales; desarrollar programas de educación electoral. Finalmente, en las leyes de elecciones regionales y municipales, se señala que el JNE determina la cuota de género (30%), de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios y de jóvenes (15%).

Como se puede observar, las funciones que se han señalado poco o nada tienen relación con la función de impartir justicia. Esta inadecuada asignación de funciones tiene dos consecuencias claras.

- a) La primera es que limita el derecho del ciudadano, candidato o partido a recurrir a un tercero imparcial, en los casos en que el JNE, resuelva en vía administrativa. Es aquí donde claramente el JNE se convierte en juez y parte. Por ejemplo, si cualquier resolución de sus unidades internas o jurados electorales especiales, que se forman en época electoral, se apela ante el pleno de este organismo, su resolución agota la vía administrativa, pero el ciudadano, candidato o partido, no puede recurrir a la vía jurisdiccional electoral, como ocurre con las de la ONPE y el RENIEC, porque esta función la tiene el mismo JNE. Tampoco puede recurrir a la vía jurisdiccional ordinaria, dado que sus resoluciones, como señala la Constitución, no pueden ser revisadas por otro órgano jurisdiccional. De esta manera, el diseño no es garantista, pues no protege debidamente los derechos de los involucrados en la competencia electoral. Al cerrarse el camino de la vía jurisdiccional, algunos se vieron en la obligación de llevar el caso al Tribunal Constitucional (TC) y/o la Corte Interamericana de Derechos Humanos, bajo la figura de la violación de los derechos fundamentales. EL TC, al resolver en algunos casos sobre la afectación de los derechos fundamentales por parte de alguna resolución del JNE, se ha enfrentado a éste, quien argumenta que sus resoluciones son irrevisables.
- b) En segundo lugar, porque quien se encarga del planeamiento y ejecución de los procesos electorales (ONPE), pierde la unicidad y control de los procesos electorales, pues varias de sus funciones y tareas dependen de otro organismo (JNE). De esta manera, se superponen funciones y se crean conflictos interinstitucionales frecuentes.

Un ejemplo de lo señalado es lo que sucede con el *padrón electoral*, elemento indispensable para la realización de cualquier proceso electoral. El RENIEC, organismo constitucionalmente autónomo, que se encarga del registro nacional de identidad, elabora el padrón electoral. De acuerdo con este diseño de normas, este padrón para ser utilizado debe ser previamente fiscalizado por el JNE, “luego de su actualización y depuración final previa a cada proceso electoral”. La ONPE, una vez que recibe el padrón debidamente autorizado, procede a elaborar las listas de electores que estarán en cada una de las mesas el día de la jornada electoral.

Otro ejemplo de atribución de una función de carácter administrativo, es aquella que faculta al JNE a *determinar las circunscripciones territoriales* y las sedes de las mismas. Esta es una función que claramente corresponde a la

ONPE, quien tiene a cargo la planificación, la organización y la ejecución de un proceso electoral. En este caso se afecta la etapa inicial del proceso, la planificación, pues en tanto el JNE no determine las circunscripciones, la ONPE no podrá realizar ninguna proyección. A su vez, determinar cuántas circunscripciones resultan necesarias para una elección es una determinación que se toma con base en consideraciones técnicas que tienen que ver con la organización de un proceso.

Similar situación se presenta cuando la norma señala que los partidos, agrupaciones independientes o alianzas, al momento de su inscripción ante el JNE, deben de proporcionar el *símbolo o figura* con el que se identifican durante el proceso electoral, el cual es materia de aprobación por dicho organismo. Éste es otro supuesto que en muchos casos pone en riesgo el cronograma electoral y en algún caso el proceso. La ONPE requiere para la elaboración de las cédulas de sufragio, que deben de ser distribuidas a todos los electores a lo largo del país, contar de manera oportuna con esta información que en lugar de provenir directamente del partido, pasa previamente por el JNE y los Juraes electorales especiales.

Éstos son algunos de los supuestos en que la legislación no sólo hace una inadecuada atribución de funciones, sino que crea puntos de conflicto entre los organismos electorales que tiene impacto en el desarrollo de las elecciones. Este diseño no se contrapone con la finalidad de la administración electoral, que es garantizar el respeto de la voluntad ciudadana expresada en todo proceso electoral.

El texto constitucional<sup>18</sup> señala que al Jurado Nacional de Elecciones le corresponde fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares.

El JNE ha interpretado que esta norma le atribuye la función de fiscalización administrativa también sobre la ONPE. A mérito de esta interpretación, ha incorporado en su estructura orgánica, una Gerencia de Fiscalización, generando conflictos con la ONPE. Sin embargo, la función de control o fiscalización exige el cumplimiento de los siguientes criterios y principios del derecho.

- *Principio de legalidad.* Es decir, toda autoridad estatal sólo puede realizar las funciones y atribuciones que expresamente le han sido conferidas por la Constitución y la ley. De otro lado, el control de legalidad, que corresponde a todo organismo del Estado que ejerce

<sup>18</sup> Artículo 178 inciso 1.

control administrativo en el marco de sus competencias, se debe circunscribir a verificar que la actuación de los organismos públicos se lleve a cabo en estricto respeto a lo dispuesto por la Constitución y la ley.

- *Principio de tipicidad.* Ninguna autoridad puede establecer sanciones administrativas si es que no están previa y expresamente establecidas y determinadas por ley.
- *Control horizontal.* El control entre organismos autónomos (como son los organismos electorales) sólo puede ser horizontal, pues no existe relación jerárquica entre ellos, sino de competencia. Así, la Contraloría General de la República fiscaliza incluso al presidente de la República, sin que exista relación jerárquica entre ambos, no obstante que este último participa en su nombramiento.
- *Principio de no intervención.* El organismo que realiza una función de control no puede intervenir en el funcionamiento interno de ningún organismo autónomo, ni determinar si sus decisiones son eficientes o adecuadas en términos de mérito, oportunidad o conveniencia. Permitir lo contrario significaría convertir la fiscalización en administración directa, y
- *Control jurisdiccional.* Toda actuación administrativa (incluyendo la fiscalización) es posible de control jurisdiccional, a fin de evitar que la misma se ejerza de manera arbitraria.

Paralelamente a su función de control jurisdiccional, el JNE ejerce un control administrativo de facto, es decir, sin contemplar las referidas reglas o principios, indispensables para el ejercicio de dicho control, por parte de cualquier entidad del Estado.

Esta función de fiscalización administrativa sobre la ONPE, ejercida por el JNE, ha implicado un conjunto de complicaciones derivadas de invasión de competencias. Como se ha señalado, la fiscalización administrativa, debe limitarse a la legalidad del proceso. Esto significa que el JNE no puede intervenir en el funcionamiento interno de ningún organismo electoral, a fin de determinar si sus decisiones serán eficientes en términos de mérito, oportunidad o conveniencia, hecho que ha ocurrido de manera reiterada en la fiscalización. La consecuencia ha sido que el JNE ha interpretado que es constitucional y jerárquicamente superior a los otros organismos electorales, vulnerando sus autonomías, interviniendo de oficio sobre decisiones discrecionales ejercidas en el marco de sus competencias, por los otros organismos electorales.



El JNE no se encuentra en posición de desempeñar función fiscalizadora administrativa, debido a que el organismo que imparte justicia electoral y, por lo tanto, desempeña función jurisdiccional. La fiscalización administrativa, que consiste en el control de la actuación conforme a ley, debe ser ejercida por un organismo distinto a quien ejerce control jurisdiccional. Es así que en el derecho comparado no existen situaciones en las cuales el organismo que resuelve conflictos simultáneamente sea el que controla administrativamente.

Por otro lado, la concentración de ambos tipos de control —administrativo y jurisdiccional— en un solo organismo vulnera los derechos de los ciudadanos al violar el principio de separación de funciones, que es la base y sustento del Estado de derecho. Lleva a la concentración de poder y a la consiguiente falta de imparcialidad, en la medida en que el mismo organismo que fiscaliza, sería el encargado de resolver los conflictos que se generen.

## VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

Los diseños institucionales son fundamentales para garantizar elecciones justas, limpias y transparentes. Ello implica una clara delimitación de funciones administrativas y jurisdiccionales en organismos distintos. El caso peruano muestra un grave problema de inadecuada asignación de funciones administrativas al organismo que imparte justicia electoral, situación que provoca una serie de enfrentamientos entre los organismos electorales, creando riesgos en la organización del proceso electoral.

Un diseño como el mostrado en este artículo puede ocasionar problemas y derivar en cuestionamientos que atentan contra la credibilidad de aquellos que disputan el poder, a través de elecciones. Resulta necesario observar el principio de separación de funciones, al momento de proponer un diseño institucional para los organismos electorales. El diseño institucional debe generar confianza en los partidos políticos, pero también ofrecer garantías de la protección de los derechos fundamentales. Si esto ocurre, parafraseando al homenajeado, el maestro Nohlen seguramente estaría satisfecho y encantado.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

ABAD YUPANQUI, Samuel B., “El proceso de amparo en materia electoral: un instrumento para la tutela de los derechos fundamentales”, *Elecciones*, año 1, núm. 1, noviembre de 2002.

- AGUILAR, Roisida, “Las elecciones de hace un siglo: la Junta Electoral Nacional de 1896-1912”, *Cuadernos de Trabajo*, Lima, ONPE, 2002.
- BREA FRANCO, Julio, voz: “Administración electoral”, *Diccionario Electoral*, San José de Costa Rica, IIDH/Capel, 1989.
- DONAYRE MONTESINOS, Christian, “Entre la autonomía y la autarquía del Jurado Nacional de Elecciones: la irrevisibilidad de sus decisiones en sede jurisdiccional en cuestión”, *Derecho PUC*, Perú, núm. 59, 2006.
- ESPIÑOZA-SALDAÑA, Eloy, “El nuevo proceso contencioso administrativo peruano”, *Jurisdicción constitucional, impartición de justicia y debido proceso*, Lima, Editores, 2003.
- ESPIÑOZA-SALDAÑA, Eloy, “Conviene que las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones sean irrevisables por otra instancia jurisdiccional”, *Revista Peruana de Jurisprudencia*, núm. 20, octubre de 2002.
- GARCÍA, Juan Ignacio, “La organización electoral”, en TUESTA SOLDEVILLA, Fernando (ed.), *Simpósio sobre Reforma Electoral. Memoria*, Lima, IFES, 1996.
- HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto, “Organismos electorales”, en IIDHCAPEL, *Diccionario electoral*, San José de Costa Rica, IIDH-CAPEL, 2000.
- JARAMILLO, Juan, “Los órganos electorales supremos”, en NOHLEN, Dieter et al. (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007a.
- JARAMILLO, Juan, “Colombia: una reforma necesaria”, *Revista Semana.com*, 17 de marzo de 2007b.
- LANDA, César, “Tribunal Constitucional y Jurado Nacional de Elecciones”, *Elecciones*, Lima, núm. 7, noviembre de 2007.
- LEÓN-RÖSCH, Marta, “Los registros electorales”, en NOHLEN, Dieter et al. (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, IIDH-IFE-TRIFE-Universidad de Heidelberg-Fondo de Cultura Económica, 1998.
- LÓPEZ PINTOR, Rafael, “Administración electoral”, en IIDH/CAPEL, *Diccionario electoral*, San José de Costa Rica, IIDH-CAPEL, 2000.
- MÁRQUEZ, Guillermo, “Retos de los organismos electorales”, *Registro civil y electoral en Iberoamérica*, San José de Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1997.
- MOLINA, José y HERNÁNDEZ, Janeth, “La credibilidad de las elecciones latinoamericanas y sus factores. El efecto de los organismos electorales, el sistema de partidos y las actitudes políticas”, ponencia presentada en el XXI Congreso de la Latin American Studies Association (LASA), Chicago, 1998.

- NOHLEN, Dieter, *Ciencia política: teoría institucional y relevancia del contexto*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2007.
- NOHLEN, Dieter, “Los organismos electorales y la reforma constitucional”, *El Comercio*, 21 de mayo de 2003.
- OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES, *Los procesos electorales en el Perú: 1978-1986. Problemas y lecciones*, Lima, ONPE, 2005.
- OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES, *Los procesos electorales en el Perú: 1989-1995. Problemas y lecciones*, Lima, ONPE, 2004.
- OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES, “Los organismos electorales y la Reforma Constitucional”, Lima, ONPE, 2003.
- OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús, “El contencioso electoral / la calificación electoral”, en NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, IIDH-IFE-TRIFE-Universidad de Heidelberg-Fondo de Cultura Económica, 1998.
- RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás, “El recurso contencioso-electoral”, *Elecciones y justicia en España y México*, Memoria del II Curso de Formación Judicial Electoral, México, 2002.
- SANTOLAYA, Pablo e ÍÑIGUEZ, Diego, “Organización electoral”, *www.aceproject.org*
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando, *Representación política: las reglas también cuentan (sistemas electorales y partidos políticos)*, Lima, Fundación Friedrich Ebert/PUCP, 2005.
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando, “La democracia tiene un costo: hacer elecciones”, *Elecciones*, núm. 4, Lima, ONPE, 2004.
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando (ed.), *Simposio sobre Reforma Electoral. Memoria*, Lima, IFES, 1996.
- Varios autores, *Taller organismos electorales: diseño, organización y jornada electoral*, Lima, ONPE, RENIEC, IFES, 2001.

## EL *BALLOTAGE* EN AMÉRICA LATINA\*

Ismael CRESPO MARTÍNEZ

SUMARIO: I. *Tipología y casos de doble vuelta*. II. *Fortalezas del ballotage*. III. *Debilidades del ballotage*. IV. *Las consecuencias políticas del ballotage*. V. *Una mirada crítica a la implementación del ballotage*.

En las democracias presidenciales la mayoría de los presidentes son elegidos directamente mediante sistemas de mayoría relativa o de mayoría absoluta con doble vuelta.

Según la fórmula de la mayoría relativa, el candidato que obtiene el mayor número de votos se convierte en ganador, cualquiera que sea su porcentaje de votación. Para determinar el vencedor se prima el criterio posicional, esto es, el orden según el rango de los votos, y se aplica la regla de que “sólo hay un ganador” o de que el “primero se queda con todo”.

La elección por mayoría relativa fue adoptada por el conjunto de las democracias presidenciales en América Latina. Sin embargo, a causa del análisis de algunos problemas implícitos en esta fórmula, fue siendo sustituida en una gran parte de los países por el método de la mayoría absoluta con segunda vuelta o por sistemas mixtos intermedios. En la actualidad, sólo México, Venezuela, Honduras, Panamá y Paraguay mantienen este procedimiento de elección presidencial en América Latina.

En los sistemas presidenciales se han buscado fórmulas tendentes a aumentar el apoyo popular de los presidentes con el objetivo de evitar que la obtención de una mayoría muy reducida deslegitime a los candidatos vence-

---

\* Una versión preliminar de este texto fue elaborada como documento de discusión para la Comisión Consultiva de Expertos sobre la Reforma Político-Electoral en Córdoba (Argentina), mayo de 2008. Agradezco las aportaciones al mismo del profesor Antonio Garrido de la Universidad de Murcia, y los comentarios del profesor Daniel Zovatto, presidente de la Comisión de Expertos. Una versión extensa incorporando otros casos no latinoamericanos fue publicada en Crespo, I. *et al.*, *La conquista del poder*, Buenos Aires, La Crujía, 2008. Versión publicada en la edición de 2009.

dores, como fue el caso de México en la reciente elección de 2006. Para ello, la elección del presidente mediante el sistema de mayoría con doble vuelta establece un umbral o porcentaje de votos como criterio para determinar el ganador (el 50% de los votos emitidos) y una segunda ronda electoral, en el caso de que ningún candidato supere ese umbral, entre los dos que hayan recibido más votos en la primera votación. Para la selección de candidatos al *run-off* se aplica, como en el sistema de mayoría relativa, un criterio de restricción estrictamente posicional, basado en el orden de llegada en la elección preliminar: los dos candidatos con más votos en la primera vuelta. Para dirimir la decisiva votación final se sigue la regla de que el ganador es el candidato más votado. Ésta es la fórmula que predomina entre los sistemas actualmente vigentes en los regímenes presidenciales, y especialmente en el conjunto de las democracias semipresidenciales. De hecho, en América Latina ocho países han adoptado este sistema en las últimas décadas: Ecuador y Perú en 1978, El Salvador y Guatemala en 1984, Brasil en 1986, Colombia en 1991, República Dominicana en 1995 y Uruguay en 1996.

TABLA 1  
SISTEMAS DE ELECCIÓN EN LAS DEMOCRACIAS  
PRESIDENCIALES LATINOAMERICANAS

<i>Mayoría relativa</i>	<i>Mayoría absoluta Doble vuelta</i>	<i>Mayoría relativa con umbral, con doble complemento, o con fórmulas de distribución</i>	<i>Colegio electoral</i>	<i>Segunda vuelta en Congreso</i>
Colombia 1914-90 Honduras 1981- México 2000- Nicaragua 1984-90 Panamá 1994- Paraguay 1993 Dominicana 1962-1994 Uruguay 1966-1994 (doble voto simultáneo) Venezuela 1947-	Brasil 1989- Chile 1989- Colombia 1994- Ecuador 1978-96 El Salvador 1984- Guatemala 1985- Perú 1985- Dominicana 1996- Uruguay 1999-	<i>Umbral</i> Costa Rica 1936- Perú 1980-84  <i>Doble complemento</i> Umbral + distancia Argentina 1995- Ecuador 1998- Nicaragua 1996-	Argentina (1983-89) (colegio electoral)	Bolivia (Congreso) Chile 1925-1970 (Congreso)

La fórmula de la doble vuelta está estrechamente vinculada al semipresidencialismo desde las experiencias de la República de Weimar y la V República Francesa. En las democracias semipresidenciales, a diferencia de lo que sucede en el presidencialismo, se hace necesaria una fuerte legitimación del presidente por dos razones: en primer lugar, porque su papel de jefe de Estado y árbitro del proceso político requiere dotarlo de un especial apoyo por parte de los ciudadanos; en segundo lugar, porque, a diferencia de los regímenes presidenciales, donde el presidente puede conformar su gabinete a voluntad incluso si es escogido por una pequeña mayoría, en los sistemas semipresidenciales el gobierno depende del apoyo mayoritario de la asamblea y, por tanto, un presidente que se enfrenta a una mayoría de la oposición tiene muy difícil configurar un gabinete afín que le permita ejercer su autoridad. Es por ello que, prácticamente, todas las democracias semipresidenciales del mundo, con la excepción de Taiwán y Palestina, eligen a sus presidentes mediante doble vuelta o algún otro sistema de mayoría absoluta.

## I. TIPOLOGÍA Y CASOS DE DOBLE VUELTA

La tendencia entre las nuevas democracias con una presidencia directamente elegida a optar por reglas electorales de mayoría absoluta con doble vuelta en detrimento de la mayoría relativa, que había sido norma tradicional entre los sistemas presidenciales, es un hecho. La fórmula de la mayoría absoluta con segunda vuelta se considera una alternativa óptima para evitar la victoria de candidatos minoritarios y extremos que son apoyados sólo por una pequeña mayoría relativa, situación que resulta ciertamente probable en una elección entre muchos partidos y con un gran número de candidatos. De hecho, una de las causas de la introducción de nuevas reglas de mayoría absoluta o de mayoría relativa cualificada en algunas democracias presidenciales y semipresidenciales, ha sido la asociación que se ha hecho entre las crisis de éstas y el modelo de mayoría relativa para la elección de presidentes. Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, República Dominicana, Perú o Uruguay sustituyeron en los últimos años la fórmula de la mayoría relativa en la elección de sus presidentes por sistemas de mayoría absoluta con doble vuelta, mientras que Argentina y Nicaragua se inclinaron por fórmulas intermedias o variantes de la regla de la mayoría relativa cualificada, aplicada con cierto éxito en Costa Rica desde 1936.

Tradicionalmente, la principal variante del sistema de doble vuelta electoral utilizada en América Latina para dotar de mayor legitimidad electoral

a los presidentes había sido la segunda vuelta electoral en el Congreso, que de este modo interviene activamente en el proceso de una manera que se aproxima al de la formación de gobierno y selección del primer ministro en las democracias parlamentarias. La experiencia con este tipo de fórmulas, introducidas originalmente en Francia en 1851 y usadas en varias democracias latinoamericanas, como Bolivia en 1871, 1967 y 1979, Honduras en 1879, El Salvador en 1886 y nuevamente en 1963, Brasil en 1892, pero también en Nicaragua en 1911, Costa Rica entre 1913 y 1932 o Chile entre 1925 y 1973 es actualmente muy limitada, siendo Bolivia una excepción. Finalmente, también se han ensayado en América Latina vías intermedias que intentan evitar la elección por una pequeña mayoría relativa estableciendo un porcentaje de votos o umbral fijo inferior a la mayoría absoluta, aunque los especialistas vacilan entre considerar a estos sistemas como casos de *run-off* o como ejemplos de sistemas de mayoría relativa cualificada. Un ejemplo es el método empleado en Costa Rica, donde se exige el 40% de los sufragios o una segunda ronda en el caso de que ningún candidato logre traspasar ese umbral de votación. Desde 1936 sólo en una elección presidencial (2002) una segunda vuelta fue necesaria en Costa Rica.

Similares fórmulas se han implantado recientemente en Nicaragua (40% de los votos en la primera vuelta) y Argentina (cuyo umbral es del 45% de los votos, con el complemento alternativo de una reducción del umbral si se obtiene una determinada distancia respecto al segundo candidato). En Ecuador, el umbral (40%) y el margen entre los dos primeros candidatos (10%) se exigen simultáneamente.

## II. FORTALEZAS DEL *BALLOTAGE*

### 1. *Fortalece la legitimidad del presidente al ser elegido por una amplia mayoría*

Desde el punto de vista de la tendencia a la generación de un fuerte liderazgo presidencial después de la elección, bajo la regla de la mayoría relativa es posible que el ganador obtenga sólo una pequeña mayoría relativa o una victoria muy estrecha, especialmente cuando el excesivo número de candidatos en competencia impide a los votantes concentrar sus votos. En cambio, con la elección por mayoría absoluta se asegura que el ganador recibe una mayoría de los sufragios y la legitimidad del elegido se ve entonces reforzada. Así argumentaban una amplia mayoría de parlamentarios peruanos y mexicanos en una reciente encuesta entre congresistas.

## 2. Modera y “centra” a los ganadores

Los sistemas electorales parlamentarios de doble vuelta castigan e infra-representan especialmente a los partidos radicales, extremistas o antisistema, ya que tienen una menor capacidad que los partidos moderados para participar en las transferencias de votos que se producen entre las rondas de votación. Este planteamiento ha sido usado también por algunos defensores del *ballotage* para la elección presidencial, que han señalado que en una segunda vuelta un candidato radical recibirá muy pocos votos adicionales del resto de candidatos eliminados en la primera fase. En este sentido, el contexto adecuado para que un candidato extremista pueda alcanzar la segunda vuelta es una situación de multipartidismo bipolar desequilibrado, esto es, la división en diversas candidaturas de una familia de preferencias, lo que permite que al *run-off* finalmente sólo pasen dos candidatos de la otra familia de preferencias, como sucedió en las elecciones presidenciales francesas de 2002, en las que la fragmentación de la izquierda permitió una segunda ronda con dos candidatos conservadores, Chirac y Le Pen.

## 3. Impide la victoria de un candidato con escaso respaldo electoral

En su clásico análisis de los peligros del presidencialismo, Linz y Valenzuela se han referido al conflicto político entre el presidente Allende y el Congreso chileno culpando al presidencialismo del fracaso de la democracia.<sup>1</sup> En cambio, Nohlen plantea unos supuestos hipotéticos de tipo contrafactual distintos, centrados en el tipo de elección presidencial que llevó a la Presidencia a Allende, y que relativizan la capacidad explicativa que en el análisis del colapso se le atribuye al presidencialismo como forma de gobierno: si la elección presidencial chilena de 1970 se hubiese celebrado por *ballotage*, Salvador Allende no habría sido elegido y el proceso democrático no hubiera llegado a un punto muerto.<sup>2</sup>

Uno de los propósitos de la fórmula de la segunda vuelta es precisamente evitar la elección de un ganador con sólo una mayoría relativa mínima, candidato que, probablemente, sería derrotado por otros candidatos en una

---

<sup>1</sup> Linz, J. J. y Valenzuela, A. (eds.), *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspective*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994.

<sup>2</sup> Nohlen, D., *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.



contienda frente a frente. Se denomina *ganador Condorcet* a aquel que en enfrentamientos dos a dos es capaz de vencer al resto de los candidatos y *perdedor Condorcet* a aquel que en el mismo tipo de contiendas es derrotado por todos los restantes candidatos. La estructura de incentivos del *ballotage* garantiza que el *ganador Condorcet* se impondrá en la elección si los votantes actúan estratégicamente, es decir, que el *ganador Condorcet*, si no es eliminado en la primera vuelta, siempre será el ganador bajo el procedimiento de la mayoría absoluta. A diferencia de la regla de mayoría relativa, que no asegura el triunfo del *ganador Condorcet*, la regla de decisión por mayoría absoluta garantiza que el *ganador Condorcet* se impondrá en la segunda ronda de la votación. En el mismo sentido, si el *perdedor Condorcet* accede a la segunda vuelta inevitablemente será derrotado por el otro candidato.

Con el sistema de *run-off* la posible reversión del resultado de la primera vuelta puede evitar la victoria de un candidato *perdedor Condorcet*, como Salvador Allende en Chile 1970 o Daniel Ortega en 2006 en Nicaragua, y facilitar a los electores que emitan un voto más racionalmente calculado, como en Uruguay en 1999 (Batlle), Colombia en 1998 (Pastrana) o en la República Dominicana en 1996 (Leonel Fernández). Se trataría de la hipótesis en la cual, si todos esperan que el ganador de mayoría relativa pierda en la segunda vuelta, la primera votación decide el resultado final por anticipado.

#### 4. *Estimula la articulación de coaliciones*

Aunque es difícil determinar si un sistema de mayoría relativa supone un incentivo para construir una coalición o no, se ha extendido la idea de que las elecciones a una sola vuelta no incitan a la formación de coaliciones en tanto la segunda vuelta permite a los perdedores de la primera negociar su apoyo a los candidatos mayoritarios, a pesar de que el control que aquéllos tienen sobre sus electores puede ser muy variable y no se trate más que de una simple expectativa de voto.

#### 5. *Facilita la estructuración de un sistema multipartidista bipolar*

A partir del caso francés se ha extrapolado el argumento de que la doble vuelta facilita la articulación de una estructura de sistema de partidos bipolar multipartidista. El efecto dualista imputable a la competición presidencial se concreta bajo este sistema electoral en un reagrupamiento partidista alrededor de dos grandes familias de preferencias o de bipolaridad

de opciones, pero no genera una dinámica bipartidista sino, a lo sumo, una bipolarización multipartidista articulada alrededor de dos grandes macro tendencias que dividen el espacio ideológico. El problema con esta tesis es que en Francia la doble vuelta también se utiliza para las elecciones parlamentarias, una circunstancia que refuerza la lógica bipolarizadora y la congruencia estructural del sistema, a diferencia de las democracias latinoamericanas que han tendido a combinar el *run-off* presidencial con diferentes fórmulas proporcionales para la elección de congresistas y senadores en una sola vuelta.

### III. DEBILIDADES DEL *BALLOTAGE*

#### 1. *Fabrica mayorías artificiales y plebiscitarias*

La elección presidencial mediante doble vuelta parece, en principio, la solución óptima para otorgar a los presidentes un mandato más claro de los votantes que el que presumiblemente recibirían con una menor proporción del voto popular en un sistema de mayoría relativa. Sin embargo, este apoyo desproporcionado resulta más bien artificial y puede suponer una amenaza para la estabilidad del sistema democrático si el presidente elegido por una mayoría absoluta de los ciudadanos desarrolla la sensación de tener un amplio respaldo nacional para llevar adelante su programa de gobierno frente a un Congreso hostil, donde sus partidarios sólo constituyen una minoría. Lo cierto es que este amplio apoyo electoral crea unas expectativas populares y una ilusión plebiscitaria muy superior a la generada por presidentes elegidos mediante pequeñas mayorías relativas y legitimados de una forma más débil.

#### 2. *Favorece la polarización electoral*

La tendencia a estructurar la competencia política alrededor de dos grandes opciones puede convertir a la doble vuelta en una confrontación entre dos candidatos que representen dos modelos de sociedad y, por tanto, en una elección bipolar puede introducir una fuerte polarización política. El peso que los votos de los partidos extremistas pueden tener en la resolución final del *run-off* puede otorgarles una importancia desmesurada ante los candidatos moderados que necesitan de estos apoyos para vencer en la votación definitiva.

### 3. *Incentiva la formación de mayorías “negativas” o de bloqueo*

El sistema de mayoría absoluta ha impedido la victoria de muchos ganadores por mayoría relativa: Vargas Llosa en Perú (1990), Horacio Serpa en Colombia (1998) o Tabaré Vázquez en Uruguay (1999). Aunque el sistema de *majority run-off* evita el triunfo de los perdedores *Condorcet*, es cierto también que la reversión del resultado de la primera ronda produce en ciertas ocasiones un “consenso negativo” entre los votantes cuyo único objetivo es evitar que un candidato obtenga la presidencia votando, más que a favor del ganador, en contra del perdedor: los ejemplos de Alberto Fujimori en Perú (1990), Jorge Serrano en Guatemala (1991), o de Febres Cordero (1984) o Abdalá Bucaram (1996-1997) en Ecuador, muestran los riesgos que, para la gobernabilidad, pueden plantear este tipo de dirigentes en democracias presidenciales, especialmente por la debilidad parlamentaria del partido o fuerza política que respalda al presidente en el Congreso. Las amplias mayorías de votos populares obtenidas por estos candidatos contrastan con el respaldo legislativo con el que deben impulsar sus políticas.

Pérez Liñán<sup>3</sup> ha intentado determinar, mediante un análisis estadístico, el impacto de la doble vuelta sobre la gobernabilidad en regímenes presidenciales y ha observado que, en general, el sistema de doble vuelta no es un factor de inestabilidad política, pero la reversión del resultado de la primera vuelta en la segunda ronda es una variable que aumenta las posibilidades de que se produzca una crisis de gobernabilidad. Las situaciones de crisis en sistemas con doble vuelta se circunscriben a contextos políticos con sistemas de partidos poco institucionalizados, de modo que donde el sistema de mayoría absoluta con doble vuelta presenta riesgos es en esta clase de escenarios.

### 4. *Fomenta el surgimiento de “outsiders”*

La necesidad de buscar un apoyo amplio para ganar la Presidencia en un sistema electoral de doble vuelta puede desincentivar la tendencia a la identificación de los candidatos con partidos asentados y a desarrollar compromisos ideológicos bien definidos. Por eso las campañas electorales, los mensajes a los votantes y la retórica del debate político se canalizan más hacia la personalidad de los líderes que a sus vínculos con las organizaciones partidistas.

---

<sup>3</sup> Pérez-Liñán, A., “Evaluating Presidential Runoff Elections”, *Electoral Studies*, núm. 25, 2006, pp. 129-146.

La extrema personalización de la elección presidencial tiende a aumentar la influencia política de los *outsiders* y los caudillos sin apoyo de partidos ni congresistas. Los ejemplos de Fujimori en Perú, Collor de Melo en Brasil, Ollanta Humala en Perú, Lucio Gutiérrez o Correa en Ecuador, Max Fernández en Bolivia, Aristide en Haití, Noemi Sanín en Colombia, son elocuentes. Sin embargo, aunque se encuentran algunos casos análogos en sistemas de mayoría relativa en democracias presidenciales, la tendencia al surgimiento de *outsiders* es especialmente evidente bajo la fórmula del *run-off*, donde más candidatos se sienten atraídos a participar en la primera vuelta.

##### 5. Dificulta los efectos de “arrastré” de las presidenciales sobre las parlamentarias

Los estudios empíricos sugieren que la combinación de un formato de mayoría relativa para la elección presidencial junto a las elecciones legislativas simultáneas produce un fuerte impacto sobre el sistema de partidos reduciendo su fragmentación. Por el contrario, con un ciclo de elecciones separadas, no hay ninguna razón ligada al formato electoral presidencial para que se estructure o institucionalice un sistema bipartidista en la asamblea legislativa. Es obvio que si hay que recurrir a una segunda vuelta, aun con elecciones parlamentarias coincidentes con la primera vuelta de las elecciones presidenciales, pierde sentido la misma celebración simultánea de las elecciones presidenciales y parlamentarias para conseguir una mayor armonía entre las mayorías.

##### 6. No garantiza la victoria del “ganador” Condorcet

Con el procedimiento de *majority run-off* el ganador final podría ser derrotado por algún candidato eliminado en la primera vuelta si los votantes pudieran elegir de nuevo entre los dos. El problema es, por consiguiente, que el resultado de las elecciones mediante *run-off* depende excesivamente de las contingencias y circunstancias de la primera vuelta y del hecho de que el ganador Condorcet sea o no eliminado en la primera vuelta.

Por consiguiente, esta regla de decisión, al igual que la regla de la mayoría relativa, depende de las alternativas o candidatos irrelevantes, es decir, de las opciones disponibles para ser votadas. El efecto “*spoiler*” está presente en la primera ronda de votación en la medida en que la presencia de competidores marginales puede determinar la decisión sobre los dos finalistas. En las elecciones peruanas de 2006, por ejemplo, hubiera podido concer-

tarse una alianza entre la Unidad Nacional de Lourdes Flores y el Frente de Centro de Valentín Paniagua, que hubiera permitido a ésta acceder al *run-off* y derrotar a Humala.

La fragmentación de las candidaturas presidenciales aumenta las dificultades para la coordinación entre partidos y votantes y permite la eliminación de los *ganadores Condorcet* en la primera ronda de la votación, como en Perú o como en la elección presidencial ecuatoriana donde pasaron a la segunda vuelta dos *outsiders* (Rafael Correa y Álvaro Noboa) y quedó eliminado el posible *ganador Condorcet*, León Roldós.

#### IV. LAS CONSECUENCIAS POLÍTICAS DEL *BALLOTAGE*

La evaluación de las consecuencias políticas y electorales de la fórmula del *ballotage* ha de partir, en primer lugar, del grado en que se ha recurrido a la segunda vuelta en los sistemas que lo han instaurado. Así, de 37 elecciones bajo este procedimiento celebradas en América Latina en 23 de ellas se celebró una segunda votación (62%), lo que significa que en 14 casos fue innecesaria porque los candidatos ganadores sobrepasaron el umbral de la mayoría absoluta.

De las 23 elecciones de segunda vuelta, en 16 la votación confirmó al ganador en la primera vuelta y en sólo 7 se produjo un cambio en el candidato vencedor respecto al triunfador en la primera ronda. De modo que podemos señalar que sólo en 7 de 37 casos el *ballotage* generó un resultado distinto del que se hubiera obtenido mediante el sistema de mayoría relativa. En resumen, en el 81% de los casos el sistema de elección por mayoría simple hubiera producido el mismo resultado electoral, mientras que sólo en el 19% de los casos el *run-off* generó un ganador distinto.

El promedio de votos recibidos por los candidatos más destacados en ambos sistemas no resulta muy distinto. El promedio de votos recibido por los candidatos ganadores, usando la regla de la mayoría relativa, se aproxima al 47%; el contendiente que termina en segundo lugar obtiene por término medio casi un 34% del voto, y entre ambos consiguen una cuota de votos próxima al 81%. La brecha o diferencia entre ambos es del 13%. Por lo que se refiere al *ballotage*, los promedios de los primeros candidatos y de los que acaban en segundo lugar en la primera vuelta son 44 y 29%, respectivamente. La suma de las dos opciones más votadas representa el 73% de los votos, un 8% menos que con las fórmulas de mayoría simple, y la brecha entre ambas es casi del 15%.

Entonces, empíricamente, la diferencia más importante entre la fórmula de la mayoría simple y la doble vuelta parece encontrarse más bien en el efecto que producen sobre la entrada de candidatos a las elecciones. La regla de la mayoría relativa tiende a reducir el número de partidos a dos, esto es, a fomentar esquemas de competición bipartidistas. El número efectivo medio de candidatos presidenciales en sistemas de mayoría relativa es 2,7, lo que confirma la hipótesis *duvergeriana* de que estas fórmulas producen, por lo general, enfrentamientos duales, bipartidistas o entre dos candidatos fuertes y con gran apoyo. De manera que la evidencia es consistente con la hipótesis de Duverger y con una generalización de ella que Cox ha denominado la regla “M + 1”: que el número de opciones, partidos o candidatos recibiendo una parte significativa de votos debería ser igual a la magnitud o tamaño de la circunscripción más uno.<sup>4</sup> La fórmula electoral condiciona al votante y crea una contienda entre los dos (M + 1) candidatos más viables, fuertes o serios y algunos representantes de grupos o alternativas minoritarias, que aportan la cuota residual -0,7 del número efectivo de candidatos, y cuyo objetivo no es estrictamente ganar la elección. Este equilibrio *duvergeriano* implica: a) la tendencia hacia la formación de dos coaliciones o alianzas amplias detrás de dos candidatos fuertes, y b) la tendencia hacia la erosión del apoyo a los candidatos sin opciones, es decir, aquellos cuyas expectativas de voto caen por debajo del umbral de éxito electoral.

TABLA 2  
NÚMERO DE CANDIDATOS EN SISTEMAS  
DE MAYORÍA RELATIVA (1930-2008)

País	Núm. de elecciones	Núm. Efectivo de candidatos	Porcentaje de votos para candidatos			
			1	2	3	4
<i>Mayoría relativa</i>						
Brasil (1945-60)	4	2.76	46.97	31.95	18.95	8.3
Colombia (1930,1946,1974-90)	7	2.57	49.32	34.31	13.08	3.6
Honduras (1993-2005)	4	2.18	51.65	43.66	1.96	1.20
México (2000-06)	2	3.06	39.89	36.12	19.08	2.20

<sup>4</sup> COX, G. W., *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

País	Núm. de elecciones	Núm. Efectivo de candidatos	Porcentaje de votos para candidatos			
			1	2	3	4
<i>Mayoría relativa</i>						
Panamá (1994-2004)	3	3.14	41.94	32.76	16.93	7.20
Paraguay (1993-2008)	4	3.07	43.30	24.97	11.1	4.53
Dominicana (1962,1978-82, 1994)	6	2.64	46.28	37.73	11.83	2.67
Venezuela (1958-2006)	11	2.80	47.69	34.08	9.28	6.19
<i>Media Elecciones Mayoría relativa</i>	42	2.71	46.86	35.15	11.49	4.07

A diferencia de la lógica concentradora del sistema de mayoría simple, los sistemas presidenciales de segunda vuelta incentivan la presencia de un número mayor de candidatos en la primera vuelta. La mayor presencia de candidatos tiene su base en distintos objetivos político-electorales: acabar en el segundo puesto que da acceso al *run-off* y atraerse el apoyo de los seguidores de aquellos adversarios que han fracasado en la primera vuelta, conseguir los votos negativos que intentan evitar la elección del candidato principal, o reforzar su posición negociadora frente a los eventuales contendientes en el caso de ser uno de los derrotados en la primera ronda. No en vano una de las debilidades del *ballotage*, es que el resultado final depende mucho de las contingencias y avatares de la primera vuelta y de los “candidatos de segunda opción” que a veces, por las circunstancias que rodean la campaña o debido a cuestiones que han adquirido relevancia en la agenda política, han podido atraer a una cierta masa de votantes y convertirse en uno de los dos candidatos de segunda vuelta, pero que no tendrían ninguna posibilidad de llegar a la Presidencia en una elección de mayoría relativa.

El número efectivo medio de candidatos en las elecciones con el procedimiento de doble vuelta es de 3,3, aunque es posible que este dato esté sesgado por la incorporación de casos recientes que aún actúan bajo la inercia de la tendencia dualista propia de sus tradicionales sistemas de mayoría relativa: Colombia, República Dominicana y Uruguay. Eso indicaría que el número efectivo medio de candidatos bajo el *ballotage* podría ser, incluso, ligeramente más alto.

TABLA 3  
 NÚMERO DE CANDIDATOS EN SISTEMAS  
 DE DOBLE VUELTA (1978-2008)

<i>País</i>	<i>Núm. de elecciones</i>	<i>Núm. efectivo de candidatos</i>	<i>Porcentaje de votos para candidatos</i>			
			1	2	3	4
<i>Mayoría run-off</i>						
Brasil (1989-2006)	5	3.29	46.56	28.14	11.94	6.52
Colombia (1994-2006)	4	2.63	48.67	33.18	12.13	2.48
Chile (1989-2005)	4	2.52	51.78	31.68	12.0	2.85
Ecuador (1978-1996)	5	5.19	28	24	18	14.3 2
El Salvador (1984-2004)	5	2.68	51.24	31.30	10.18	3.16
Guatemala (1985-2007)	6	4.59	35.17	24.41	15.52	9.45
Perú (1980-90, 2001-06)	5	3.67	39.64	26.26	18.44	7.32
Repúb. Dominicana (1996- 2004)	3	2.51	50.97	32.45	16.05	0.13
Uruguay (1999-2005)	2	3.00	44.47	32.8	15.83	3.37
<i>Media Elecciones Mayoría</i>	39	3.34	44.06	29.36	14.45	5.51

Pero, ¿el *ballotage* produce más fragmentación en el sistema partidista o simplemente mantiene la existente? Para determinar si la doble vuelta introduce una mayor fragmentación del sistema de partidos sería necesario extender el análisis a las elecciones parlamentarias y al efecto que la fórmula de elección presidencial y el correspondiente ciclo electoral tienen sobre los grupos parlamentarios. Si nos referimos estrictamente a las consecuencias del *ballotage* sobre el apoyo a los candidatos presidenciales que entran en la competición electoral, sería necesario recurrir a los países que han modificado recientemente su sistema de mayoría simple por un sistema de mayoría absoluta con doble vuelta (Colombia, República Dominicana y Uruguay) para comprobar los efectos del cambio. Dadas las peculiaridades propias del doble voto simultáneo uruguayo, si nos ceñimos a los casos de Colombia y la República Dominicana, podemos apreciar que, aunque la evidencia es escasa hasta el momento, la introducción del sistema de *ballotage* en una



democracia presidencial tiende, indudablemente, a mantener el multipartidismo previamente existente y es muy posible que contribuya ligeramente a acentuarlo.

## V. UNA MIRADA CRÍTICA A LA IMPLEMENTACIÓN DEL *BALLOTAGE*

¿Es la doble vuelta la que causa el multipartidismo y la fragmentación o viceversa? Los contextos de cambio político de un sistema bipartidista a uno multipartidista, por un lado, o la apertura de un proceso de democratización, por otro, son escenarios donde el peso de la incertidumbre permite explicar la adopción de sistemas electorales menos restrictivos como la doble vuelta, al obligar a los actores políticos a tomar las decisiones institucionales y sobre las reglas electorales en una situación que evoca el “velo de la ignorancia” de Rawls.

En el primer caso, como han mostrado distintos análisis estadísticos, cuanto más elevada es la fragmentación de una asamblea, mayor es la probabilidad de que se promueva una reforma electoral para adoptar el sistema de mayoría absoluta. Distintos modelos de regresión apuntan esta tendencia. Según Coppedge, mientras el número de partidos efectivo en una asamblea se encuentre entre 1 y 2, la probabilidad de que en la siguiente elección presidencial tenga un sistema de *majority run-off* es menor del 5%; con 3 partidos esa probabilidad aumenta al 28%; cuando el número efectivo de partidos se sitúa entre 4 y 5, en cambio, dicha probabilidad asciende al 92%.<sup>5</sup>

En el segundo caso, durante los procesos de redemocratización, si los procesos de reforma electoral en el ámbito de las fórmulas para la elección de presidentes deben ser emprendidas por un régimen autoritario dirigido por militares, dado que los militares carecen de interés electoral directo (por la dificultad que encuentran para la articulación de plataformas políticas y electorales viables) y suelen estar apoyados por partidos pequeños o marginales, prefieren reglas electorales incluyentes y pluralistas como el *ballotage*. Según Negretto, la probabilidad de que un régimen militar imponga un sistema electoral presidencial de mayoría absoluta se aproxima al 83% por sólo el 3% en el caso de la regla de la mayoría relativa con elecciones par-

---

<sup>5</sup> Coppedge, M., *Presidential Run-offs do not Fragment Legislative Party Systems*, Washington, APSA, 2000.

lamentarias simultáneas.<sup>6</sup> Si los gobernantes autoritarios carecen de apoyo civil y político, la proliferación de candidatos impide que aparezca un gran movimiento o un partido fuerte capaz de derogar inmediatamente las medidas adoptadas por el régimen militar precedente. Si disponen de seguidores en el seno de pequeños grupos extremos, un sistema de doble votación les permitiría a éstos ejercer una mayor influencia en la negociación de apoyos para la segunda vuelta a diferencia de una elección de mayoría relativa. El cambio de una fórmula de mayoría relativa a la doble vuelta en Ecuador en 1979, el caso chileno bajo Pinochet o la decisión en favor de un sistema de mayoría absoluta para la elección presidencial de 1973, adoptada por el régimen militar de la “revolución argentina” que tuteló el proceso de redemocratización, son algunos ejemplos.

La ingeniería institucional puede ser útil para alcanzar ciertos fines modestos, como en este caso sería el mantenimiento de un sistema multipartidista propiciado por la introducción del ballottage. Sin embargo, la evaluación de la capacidad de la ingeniería electoral para perseguir fines determinados exige contemplar criterios adicionales: el grado de representatividad alcanzado por el sistema, su grado de efectividad o concentración, la legitimidad que produce al sistema político o su simplicidad. Los problemas y debilidades de la doble vuelta han quedado ya convenientemente descritos con anterioridad, lo que prueba que su introducción ha generado algunas mejoras en los procesos de elección presidencial, pero también notables riesgos. Es posible, además, que desde el punto de vista de la extensión del ballottage en el presidencialismo latinoamericano como instrumento de ingeniería institucional hayamos asistido al final de un ciclo. Es posible que nuevos escenarios de multipartidismo y fragmentación puedan conducir a alguna reforma electoral en la dirección de la doble vuelta, pero el cada vez mayor consenso académico acerca de los problemas que presenta esta institución ha abierto posiblemente una nueva generación de reformas en materia de derecho electoral presidencial.

Esta nueva ola de reformas electorales está generando mayor interés por introducir variaciones alrededor de sistemas de mayoría relativa cualificada, como en los casos de Argentina, Nicaragua y Ecuador.

Asimismo, entre los académicos está teniendo un cierto eco la propuesta de un umbral no fijo, como en el caso de la denominada “regla del doble complemento”. Ésta es resultado de la media aritmética de las condiciones que definen la mayoría absoluta y relativa, que estipula la elección de un

---

<sup>6</sup> Negretto, G., “Choosing How to Choose Presidents: Parties, Military Rulers and Presidential Elections in Latin America”, *Journal of Politics*, vol. 68, núm. 2, 2006, pp. 421-433.

candidato en la primera ronda si obtiene una cuota de votos cuya diferencia respecto de la mayoría absoluta es más del doble que la diferencia del porcentaje de votos del segundo candidato respecto de la mayoría absoluta. Si el primer candidato no cumple este requisito se celebra una segunda y última vuelta entre los dos primeros contendientes en la votación. La lógica detrás de una fórmula basada en el margen mínimo entre los dos candidatos principales no es sólo evitar la elección de candidatos muy contestados que se hayan impuesto por una distancia muy pequeña; es también alentar la unificación en un bloque de las fuerzas de la oposición, anticipándose al hecho de que la fragmentación de sus candidaturas hará más probable que el favorito electoral obtenga el margen exigido.

## ¡MUJERES AL PARLAMENTO! SISTEMAS ELECTORALES Y CUOTAS DE GÉNERO EN LA MIRILLA\*

Michael KRENNERICH

SUMARIO: I. *La carrera de obstáculos de las mujeres en el Parlamento.* II. *El sistema electoral y sus efectos complejos.* III. *Cuotas de género: ¿acceso vía “fast track” al Parlamento?* IV. *La responsabilidad de los partidos políticos.* V. *Bibliografía.*

La participación equitativa de ambos géneros en la vida política y pública es una exigencia democrática fundamental, apegada a los derechos humanos. Se encuentra en muchos documentos universales o regionales de derechos humanos tanto de naturaleza general como particularmente acerca de la protección de las mujeres. Sobre todo la Convención para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), de las Naciones Unidas, obliga a los Estados firmantes expresamente a poner en marcha todas las medidas necesarias para evitar dicha discriminación y para garantizar que las mujeres —*de iure* y *de facto*— participen con los mismos derechos en la vida política y pública.

Sin embargo, a pesar de décadas de lucha en pos de la emancipación y de la igualdad de derechos, incluso las democracias establecidas —por no hablar de las dictaduras— siguen estando dominadas por los hombres. Después de la derrota electoral de la primera ministra Helen Clark en Nueva Zelanda en noviembre de 2008 y de la toma de posesión de Jóhanna Sigurðardóttir en Islandia en febrero de 2009, los gobiernos de únicamente seis Estados son dirigidos significativamente por mujeres: Alemania, Argentina, Chile, Islandia, Liberia y Filipinas. La llamada “Fotografía de grupo con dama” sigue caracterizando por lo tanto la imagen de los encuentros y cumbres internacionales de jefes de gobierno. Incluso el número de mujeres en los parlamentos nacionales, según datos de la Unión Interparlamentaria

---

\* Versión publicada en la edición de 2009.

en febrero de 2009, es a nivel mundial de apenas el 18.5% (solamente se tomaron en cuenta parlamentos unicamerales y las cámaras bajas de sistemas bicamerales). Antes de ese fecha ocurrió un paulatino avance, que se aceleró poco después: del 4.9% (1960) al 5.4% (1970), 8.7% (1980), 9.1% (1990), 11.9% (2003) y 16.3% (2005). En una comparación internacional, América y Europa poseen ligeramente un mejor promedio que otras regiones del planeta, con 21.8 y 21.3% respectivamente. Si se toma a los países que marchan a la cabeza (los nordeuropeos), el promedio de Europa sería de 19.3% y con ello, actualmente, sólo un poco superior al de Asia (18%) y al del África subsahariana (18.1%). Al final de la lista están los países del Pacífico (13.0%) y los Estados árabes (9.7%).<sup>1</sup>

Solamente a partir de una representación de género de 40% se puede hablar de una *balanced representation*, es decir, cuando la participación en igualdad de derechos en el acontecer parlamentario se garantiza por lo menos numéricamente. En febrero de 2009 mostraban nada más seis Estados a nivel mundial, tal participación equilibrada en parlamentos nacionales unicamerales o en cámaras de diputados: Ruanda, Suecia, Cuba, Finlandia, los Países Bajos y Argentina. Para ello hay que decir que Ruanda es el único país en el que el Parlamento nacional, o al menos la Cámara de Diputados, se compone en su mayoría de mujeres: en las elecciones de 2008 fueron elegidas —en parte debido a los *reserved seats*— 45 diputadas para un total de 80 escaños de la Cámara. El porcentaje de mujeres en el Parlamento, de 56.3%, está solamente un poco por arriba del que se registra en la población. A nivel subnacional, las mujeres tienen por primera vez la mayoría en el Parlamento galés, a consecuencia de las elecciones de 2003 y de una jornada electoral posterior.<sup>2</sup>

Otros 17 Estados estaban en febrero de 2009 por encima de la marca del 30%, entre ellos seis de Europa: Dinamarca, España, Noruega, Bélgica, Islandia y Alemania. El valor de 30-35% se emplea en política y en ciencia política frecuentemente como una *benchmark*, también como en la Comisión del CEDAW.<sup>3</sup> Detrás de ello está la suposición de que se requeriría una

---

<sup>1</sup> Datos sobre la participación de las mujeres en los parlamentos a nivel regional y nacional se encuentran en la página electrónica de la Unión Interparlamentaria: [www.ipu.org](http://www.ipu.org) (consultada el 29 de marzo de 2009).

<sup>2</sup> Chaney, Paul, “Devolved Governance and the Substantive Representation of Women: The Second Term of the National Assembly for Wales, 2003-2007”, *Parliamentary Affairs*, vol. 61, núm. 2, 2008, pp. 272-290.

<sup>3</sup> Por ejemplo la *Allgemeine Empfehlung Nr. 23 – Politisches und öffentliches Leben* [Recomendación general núm. 23: Vida política y pública], de la Comisión del CEDAW, impreso en DIMR 2005, p. 480.

“masa crítica”<sup>4</sup> de aproximadamente un tercio de diputadas, para que las mujeres ejerzan una influencia sostenida en el acontecer parlamentario.

Si bien la mera representación numérica no es garante de una política sensible a la igualdad de género y a la mujer, se considera que un porcentaje correspondiente en el Parlamento es un requisito importante para que las demandas e intereses de las mujeres en el proceso parlamentario se tomen en cuenta de manera más firme.<sup>5</sup> Esto no excluye, naturalmente, que también pocas mujeres puedan marcar la diferencia.<sup>6</sup> Por último hay que probar en cada caso, hasta qué punto la “representación descriptiva” realmente conduce a una “representación sustancial” que se refleje en la conformación de la política.<sup>7</sup>

En casi todos los Estados continúa existiendo, no obstante, una marcada subrepresentación numérica de las mujeres. Esto vale incluso para la mayoría de los 47 Estados miembros del Consejo Europeo, que ha asumido un sobresaliente papel en la defensa europea de los derechos humanos y que se declara partidario expresamente de la promoción de la participación femenina,<sup>8</sup> y a cuyos miembros en lo subsiguiente se les dedicará especial atención; 16 de estos Estados mostraban en febrero de 2009 solamente una participación femenina entre el 20 y el 30%, otros tantos incluso una entre el 10 y el 20%. En el sótano de los miembros del Consejo de Europa se encontraban, cada uno abajo del 10%, Turquía, Malta, Armenia, Ucrania, Albania y, con el farol rojo de cola, Georgia (véase la tabla antes de la bibliografía). Estos últimos ejemplos no están lejos de parlamentos puramente masculinos, como aún se encuentran en algunos Estados del Pacífico y del Cercano Oriente.

---

<sup>4</sup> Dahlerup, Drude, “From a Small to a Large Minority: Theory of Critical Mass”, *Scandinavian Political Studies*, vol. 11, núm. 4, 1988, pp. 275-298.

<sup>5</sup> *Idem*; Lovenduski, Joni, *Feminizing Politics*, Oxford, 2005; Mateo Díaz, Mercedes, *Representing Women? Female Legislators in West European Parliaments*, Colchester, 2005.

<sup>6</sup> Raaum, Nina C., “Gender Equality and Political Representation: A Nordic Comparison”, *West European Politics*, vol. 28, núm. 4, 2005, pp. 876 y ss.

<sup>7</sup> Como introducción a la pregunta acerca de la manera en que las mujeres puedan hacer la diferencia en el Parlamento: Karam, Azza y Lovenduski, Joni, “Women in Parliament: Making a Difference?”, en Ballington, Julie y Karam, Azza (eds.), *Women in Parliament: Beyond Numbers. A Revised Edition*, Estocolmo, 2005, pp. 187-211, así como Celis, Karen y Childs, Sarah, “Introduction: The Descriptive and Substantive Representation of Women: New Direction”, *Parliamentary Affairs*, vol. 61, núm. 3, 2008, pp. 419-425.

<sup>8</sup> Cfr., por ejemplo, *Recommendation Rec(2003)3 of the Committee of Ministers to Member States on Balanced Participation of Women and Men in Political and Public Decision Making (Adopted by the Committee of Ministers on 12 March 2003 at the 831st Meeting of the Ministers’ Deputies)*.

## I. LA CARRERA DE OBSTÁCULOS DE LAS MUJERES EN EL PARLAMENTO

El derecho general al voto es requisito indispensable para una equitativa participación en el acontecer político y pertenece a las normas fundamentales e irreversibles de las elecciones democráticas. Como primer país en Europa fue Finlandia el que introdujo al mismo tiempo en 1906 el derecho al voto tanto activo como pasivo de hombres y mujeres. En otros Estados europeos recibieron las mujeres este derecho un poco o bastante tiempo después que los hombres, si bien en general en las primeras décadas del siglo XX.<sup>9</sup> El derecho al voto sin restricciones se considera actualmente como algo tan natural, que no deja de sorprender, viendo hacia atrás, que haya tenido que ser conquistado con tanto trabajo y qué vergonzosamente tarde fue introducido en algunos países europeos. Entre los más retrasados están Mónaco (1962), Suiza (1971), Andorra (1973), San Marino (1973), Portugal (1976) y Liechtenstein (1984). En otras regiones del mundo aún hay Estados que siguen sin reconocer este derecho de las mujeres (por ejemplo Arabia Saudita), que no lo han llevado a efecto (como Catar) o en los que, *de facto*, no existe tal derecho ni para hombres ni para mujeres (por ejemplo, en los Emiratos Árabes Unidos). De todas formas, ahí en donde la democracia todavía no ha asentado el pie o en donde las elecciones aún no satisfacen normas democráticas, el significado de un derecho al voto quizá formalmente garantizado es limitado.

La introducción del derecho al voto femenino, históricamente tan significativo, es una condición necesaria pero ciertamente insuficiente para una representación parlamentaria adecuada de las mujeres, inclusive en las democracias. Para que las mujeres ingresen en el Parlamento tienen que superar varios obstáculos: deben estar dispuestas a presentar su candidatura, deben ser nombradas candidatas y luego, finalmente, hay que ganar las elecciones.<sup>10</sup> El punto crítico es el segundo: la nominación, que en las democracias modernas está de manera considerable en manos de los partidos políticos y de sus órganos de decisión. Los *party gate-keepers* no sólo determinan quién se postula, sino que también ejercen una influencia considerable en el éxito electoral de candidatas y candidatos, ya que pueden asignar a estos

---

<sup>9</sup> Rule, Wilma, "Women: Enfranchisement", en Rose, Richard (ed.), *International Encyclopedia of Elections*, Washington D. C., Congressional Quarterly, 2000, pp. 345-348.

<sup>10</sup> Matland, Richard E., "Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems", en Ballington, Julie y Karam, Azza (eds.), *op. cit.*, nota 7, pp. 93 y ss.

circunscripciones o lugares en la lista más o menos “seguros”. En las decisiones de candidaturas en los partidos juegan un papel importante las normas sociales y el poder interno de los partidos, así como consideraciones político-estratégicas, que a su vez reciben la influencia de muchos factores, entre ellos el sistema electoral. Al mismo tiempo, es en el nivel de las candidaturas en donde se aplica la mayoría de las reglas de cuota de género.

La verdadera decisión electoral se estructura, por lo tanto y en gran medida, a través de la selección previa de candidaturas de los partidos. Esto vale sobre todo en Estados con partidos estables y con sistemas de partidos institucionalizados, en los que la decisión electoral generalmente depende más fuertemente de la pertenencia a un partido que del perfil individual del candidato. Sólo cuando los partidos juegan un papel menos dominante en el proceso político y la militancia partidista no es determinante en las elecciones o cuando, empero, el sistema electoral abre a las electoras y a los electores, además de la elección de partidos, las posibilidades individuales de preferencia, es cuando el voto de los electores desarrolla realmente una autonomía frente a la selección de candidatos de los partidos. Entonces es decisiva la pregunta de hasta qué punto una perspectiva de género imprime su sello en la conciencia pública y en la conducta de los electores. Mientras que en algunos Estados, también gracias a un movimiento femenino más activo, existe un alto grado de sensibilidad de género, predominan en otros países visiones tradicionales que ven en la política un asunto particularmente masculino.

Dichos papeles tradicionales de los sexos se expresan de vez en cuando incluso de manera drástica al ir a las urnas, por ejemplo cuando familiares masculinos acompañan a las mujeres a la cabina en la casilla e incluso “en su nombre” votan por ellas. Entre los observadores electorales se conoce a este fenómeno como *family voting*. Si bien no están permitidas por el derecho electoral, tales prácticas se toleran ocasionalmente en algunos países miembros del Consejo de Europa, particularmente en la Europa del Este y en el Cáucaso.<sup>11</sup> Los informes de observadores electorales de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) advierten sobre dichas prácticas incluso en elecciones recientes, como en Serbia (2008).<sup>12</sup> Este

---

<sup>11</sup> CDL-AD 018: European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe. Synthesis Study on Recurrent Challenges and Problematic Issues. Adopted by the Council for Democratic Elections at its 17th Meeting (Venecia, 8-9 de junio de 2006) and the Venice Commission at its 67th Plenary Session (Venecia, 9-10 de junio de 2006) on the Basis of a Contribution by Mr. Michael Krennerich (Expert, Germany).

<sup>12</sup> Todos los informes de la OSCE se pueden consultar en: [www.osce.org/odihr-elections](http://www.osce.org/odihr-elections).



*family voting* impide a la mujer, con todo esto, no solamente el uso efectivo de su voto libre y secreto, sino que también es perjudicial para la elección de candidatas.

En general la participación numérica de las mujeres en los parlamentos nacionales depende de muchas razones. Así, las explicaciones estructurales aducen, como factores importantes, el estado de desarrollo socioeconómico de un país, los arreglos del Estado de bienestar, el nivel educativo de las mujeres y su integración al mercado laboral. Quienes parten de principios culturales resaltan por su parte procesos políticos de socialización y la distribución de papeles entre los géneros, así como la influencia de tradiciones, religiones y procesos de secularización. Entre los factores políticos se cuentan el desarrollo de la democracia, las condiciones de las instituciones políticas, las características de los partidos y de los sistemas de partidos, así como el apoyo que se preste en los partidos, en la sociedad civil y en los medios a las exigencias políticas de las mujeres. No hay que olvidar que la fuerza de los movimientos y organizaciones femeninas es considerada como significativa. La fuerza explicativa de los factores aislados ha levantado controversias científicas y varía según las fases del desarrollo y según los países.<sup>13</sup>

La presente contribución hace suyo el debate en torno únicamente a dos reglas político-institucionales, a las que la ciencia política reconoce un gran significado para la representación numérica de las mujeres: el sistema electoral y las cuotas de género. Según Tripp y Kang,<sup>14</sup> se trata incluso de “the most explanatory power for women’s representation today”. No obstante, hay que subrayar que ambos elementos institucionales por sí mismos en todo caso favorecen o entorpecen la representación femenina, sin llegar a determinarla. La excepción la forman los llamados *reserved seats*, que garantizan a las mujeres un cierto número de mandatos en el Parlamento.

---

<sup>13</sup> Shvedova, Nadezhda, “Obstacles to Women’s Participation in Parliament”, en Ballington, Julie y Karam, Azza (eds.), *op. cit.*, nota 7, pp. 33-50; Tripp, Aili Mari y Kang, Alice, “The Global Impact of Quotas: On the Fast Track to Increased Female Legislative Representation”, *Comparative Political Studies*, vol. 41, núm. 3, 2008, pp. 338-361, incluso la literatura que citan. Para los países europeos más adelantados, en los que el porcentaje parlamentario femenino sobre todo en los años setenta y ochenta se elevó considerablemente, véase por ejemplo Raaum, *op. cit.*, nota 6. Para el caso de España, ilustrativo pero que se desvía de lo que se acaba de manifestar, véase Threlfall, Mónica, “Explaining Gender Parity Representation in Spain: The Internal Dynamics of Parties”, *West European Politics*, vol. 30, núm. 5, 2007, pp. 1068-1095.

<sup>14</sup> Tripp, Aili Mari y Kang, Alice, “The Global Impact of Quotas: On the Fast Track to Increased Female Legislative Representation”, *Comparative Political Studies*, vol. 41, núm. 3, 2008, p. 338.

## II. EL SISTEMA ELECTORAL Y SUS EFECTOS COMPLEJOS

Los sistemas electorales regulan la manera en que se vota y en que los votos de los electores se traducen en mandatos. Este es, a primera vista, un tema árido, con muchos detalles técnicos y rico en matemáticas. Pero al mismo tiempo, las cuestiones de los sistemas electorales son también altamente políticas, pues influyen en la conducta de los candidatos, partidos y electores y toman parte en la decisión sobre la distribución del poder político.

La discusión sobre los sistemas electorales y la representación de las mujeres en el Parlamento se lleva a cabo en general en el nivel de los tipos fundamentales o “familias” de sistemas electorales. Así, vale por estar confirmado empíricamente que los sistemas electorales proporcionales favorecen la representación de mujeres más que los de mayoría.<sup>15</sup> De manera correspondiente, los Estados con sistemas proporcionales apuntan en las décadas recientes mayor aumento en la representación de las mujeres que aquellos con elecciones por mayoría. En Europa es este descubrimiento ciertamente de menor significado, en tanto que de todas formas prevalecen los sistemas proporcionales y únicamente en dos Estados se elige al Parlamento nacional por mayoría relativa o absoluta: en la Gran Bretaña y en Francia. Los “sistemas electorales de premio” en Italia y en San Marino representan tipos especiales de las elecciones proporcionales que, prestándose su clasificación a la polémica, en algunos análisis ni siquiera se consideran. Algo más frecuentes en Europa y en el Cáucaso son los “sistemas electorales combinados” que, de manera distinta, unen elementos de los sistemas de mayoría y proporcionales. Pasan por ser más convenientes para la representación femenina que los de mayoría, pero no son considerados tan favorables como los sistemas electorales proporcionales.<sup>16</sup>

Los hallazgos se basan, como de costumbre, en datos agregados, que relacionan los tipos fundamentales de sistemas políticos con la proporción

---

<sup>15</sup> Las correspondientes pruebas empíricas han sido presentadas ya desde la década de 1980. *Cfr.* Norris, Pippa, “Women’s Legislative Participation in Western Europe”, *West European Politics*, vol. 8, 1985, pp. 90-101; Lovenduski, Joni, *Women and European Politics: Contemporary Feminism and Public Policy*, Armherst, 1986; Rule, Wilma, “Electoral Systems, Contextual Factors and Women’s Opportunities for Election to Parliament in 23 Democracies”, *Political Research Quarterly*, vol. 40, 1987, pp. 477-498, y desde hace tiempo ya han encontrado cabida en la comprensión fundamental y en los efectos de los sistemas electorales sobre la representación femenina, aun en el interior de la Unión Europea y del Consejo Europeo.

<sup>16</sup> Kostadinova, Tatiana, “Ethnic and Women’s Representation and Mixed Electoral Systems”, *Electoral Studies*, vol. 26, núm. 2, 2007, p. 426.

de mujeres en el Parlamento. Muy instructivo es además dirigir la mirada a países específicos, que utilizan diferentes sistemas electorales o que han cambiado radicalmente su sistema para elegir al Parlamento. En Gran Bretaña, por ejemplo, el porcentaje de diputadas en las elecciones de mayoría al Parlamento nacional en 2005 fue, a pesar de haber registrado un aumento, de 19.5%, esto es, abajo del porcentaje registrado en las elecciones proporcionales para el Parlamento Europeo en 2004 (24.4%), si bien no tan por debajo como quizá hubiese podido suponerse. En Nueva Zelanda subió el porcentaje de diputadas en el Parlamento ciertamente ya desde las elecciones británicas de mayoría de 13% (1984) sucesivamente a un 21% (1993), pero logró un salto a partir de 1996 a 29%, luego de la introducción del sistema de representación proporcional personalizado. Desde entonces se ha mantenido en esos términos, registrándose después de las elecciones de 2008 en 33.6%.<sup>17</sup>

Son también interesantes los Estados que combinan diferentes procesos de adjudicación en su sistema electoral. En el sistema proporcional personalizado de Alemania es usual que el porcentaje de mujeres en candidaturas y diputaciones en las elecciones directas por distritos uninominales sea más bajo que en las listas de los partidos.<sup>18</sup> Este fenómeno fue muy notable en 1996 y 1999, incluso en Nueva Zelanda, aunque más adelante se debilitó notablemente.<sup>19</sup> También en los “sistemas electorales segmentados”, en los cuales, a diferencia de Alemania, los mandatos se adjudican de manera totalmente separada según el sistema de mayoría o proporcional, es mejor la tendencia de las mujeres en las listas de los partidos.<sup>20</sup> En Armenia se postularon en 2007 solamente cinco candidatas (de un total de 119 candidaturas) para la elección de mayoría en distritos uninominales; todas las diputadas (12 de un total de 131 parlamentarios) resultaron electas por el principio de representación proporcional.<sup>21</sup> Otro ejemplo extremo en otra región del mundo lo tenemos en las elecciones de 2006 en los Territorios Autónomos

<sup>17</sup> Cfr. [www.ipu.org](http://www.ipu.org), así como [www.socialreport.msd.govt.nz/civil-political-rights/re-presentation-women-government.html](http://www.socialreport.msd.govt.nz/civil-political-rights/re-presentation-women-government.html) (ambas fuentes se consultaron el 29 de marzo de 2009).

<sup>18</sup> Hoffhaus, Tina, “Wahlssysteme und Frauenrepräsentation. Ein Vergleich zwischen Großbritannien und Deutschland”, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, núm. 45, 1993, pp. 22-29; Da Fonseca, Sara Claro y Espirito-Santo, Ana, “Quotenfrauen. Kandidatinnen, Listen und Direktmandate im deutschen Wahlsystem”, *WZB-Mitteilungen*, H. 120, 2008, pp. 42-44.

<sup>19</sup> Vowles, Jack, “New Zealand: The Consolidation of Reform”, in Gallagher, Michael y Mitchell, Paul (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford, 2005, p. 307.

<sup>20</sup> Véase Kostadinova, *op. cit.*, nota 16, p. 427.

<sup>21</sup> OSCE, “Office for Democratic Institutions and Human Rights”, *Republic of Armenia. Parliamentary Elections 12 May 2007. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report*, Varsovia.

de Palestina, en las que 17 mujeres de un total de 132 escaños fueron elegidas, todas por lista y ninguna en distritos uninominales.<sup>22</sup>

Hay que subrayar con fuerza, empero, que los sistemas electorales que pertenecen a la misma “familia” pueden registrar diferentes efectos. Esto se explica en parte porque los efectos de los sistemas electorales dependen en gran medida del contexto social y político. Por otra parte, hay que tomar en cuenta la diversidad técnica y tipológica de los sistemas electorales. Así, los sistemas proporcionales se diferencian entre sí notablemente en lo que toca a su estructura y en la forma en que ejercen sus efectos. Lo mismo vale para sistemas de mayoría y para los “combinados”. Por lo tanto, las elecciones proporcionales en España, con sus 52 distritos plurinominales, funcionan y tienen distintos efectos que las de Moldavia, con una sola circunscripción nacional, o que los complicados sistemas electorales proporcionales escalonados de Dinamarca, Suecia o Austria. Entre los sistemas combinados, por su parte, se distingue visiblemente el principio proporcional personalizado de Alemania del sistema compensatorio de Hungría, por no mencionar a los diferentes tipos de sistemas segmentados como en Armenia, Lituania o Andorra.<sup>23</sup> Ante el fondo de tantos subtipos y variables técnicas, es realmente engañoso llevar la discusión particularmente en el nivel de los tipos fundamentales, “familias” o principios de representación; antes bien es necesario diferenciar. Puntos de referencia importantes son para esto aquellos elementos electorales técnicos que se reflejan en la representación de las mujeres: el tamaño de los distritos electorales, la barrera legal, así como la forma de las listas y la forma de votar.

### 1. *¿Distritos uninominales o plurinominales?*

Para la representación parlamentaria de las mujeres existe una diferencia, según la investigación de sistemas electorales, si se elige sólo un(a)

---

<sup>22</sup> Véase la página de las autoridades electorales [www.elections.ps](http://www.elections.ps) (consulta: 20 de marzo de 2009).

<sup>23</sup> Un panorama sobre los sistemas electorales de los Estados del mundo se encuentra en Nohlen, Dieter *et al.*, “Electoral Systems in Independent Countries”, en Rose, Richard (ed.), *International Encyclopedia of Elections*, Washington D. C., 2000, pp. 353-379; Nohlen, Dieter, *Wahlrecht und Parteiensystem*, 5a. ed., Opladen, Farmington Hill, 2007. Para el Consejo Europeo, el autor ha estudiado sistemáticamente en varias ocasiones los sistemas electorales de los Estados miembros; *cf.* CDL-EL (2009)004rev: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Draft Report on the Impact of Electoral Systems on Women’s Representation in Politics, on the Basis of a Contribution by Mr Michael Krennerich (Expert, Germany), Study No. 482/2008.

diputado(a) o más de uno(a) por distrito electoral. Los distritos uninominales se encuentran en Europa en el caso de las elecciones por mayoría relativa en la Gran Bretaña o por mayoría absoluta en Francia. Pero también en los “sistemas combinados” se elige a una parte de los diputados en distritos uninominales. Esto vale para los sistemas segmentados en Armenia, Georgia, Lituania y Macedonia, así como para el sistema de proporción personalizada de Alemania, para el compensatorio de Hungría y, hasta hace poco, para el de Albania. Por el contrario, los sistemas proporcionales tradicionales, con las excepciones de unos cuantos distritos uninominales como en Eslovenia y en Suiza, utilizan por completo distritos plurinominales a nivel subregional, regional y/o nacional.

En la literatura especializada se considera a los distritos uninominales antes como un obstáculo para las candidaturas y la elección de mujeres.<sup>24</sup> Puesto que en dichos distritos cada partido solamente nombra a un candidato o a una candidata y solamente el o la aspirante más fuerte gana el distrito, se ven las mujeres ante el reto tanto de ser nominadas por su partido como de recibir la mayor parte de los votos en la jornada electoral. Las mujeres tienen entonces que imponerse a los aspirantes masculinos en su propio partido para ser nominadas, y luego a los de los otros partidos, para ser electas. Frecuentemente, según un argumento, en la praxis política se ven las mujeres confrontadas con las ambiciones políticas de hombres poderosos en su propio partido y con la suposición —a menudo no fundamentada— de que en una lucha cerrada contra los candidatos masculinos de otros partidos perderían. Exigencias masculinas de poder y las supuestamente peores perspectivas electorales colaborarían, por lo tanto, para que algunos partidos muestren reservas en nominar mujeres en distritos uninominales. Esto valdría aún más, cuando con esto se les negara una nueva nominación a diputados masculinos.

Hasta qué punto tales reflexiones influyen realmente en la selección partidista de candidatos(as) en distritos uninominales, es un asunto que habría que probar en cada caso individual. Allí en donde eso ocurre no son las electoras y los electores los responsables del perjuicio a las mujeres, sino los gremios partidistas. Otra pregunta que también hay que probar es si las mujeres candidatas en efecto no gozan de la inclinación de los votantes cuando compiten con hombres por la representación de un distrito. Desafortunadamente no contamos en este sentido con datos comparativos a nivel internacional para medir el éxito de las candidaturas femeninas. No obstante,

---

<sup>24</sup> En representación de muchos véase Matland, *op. cit.*, nota 10.

te, no hay razones teóricas concluyentes ni fundamentos empíricos de que las mujeres en distritos uninominales no puedan tener la misma aceptación que los hombres, *si* juegan en igualdad de condiciones. Esto vale para democracias establecidas, en las cuales la decisión del votante está más ligada al partido que orientada a los candidatos. En estos casos depende el éxito de las mujeres en distritos uninominales sobre todo de que sean propuestas por partidos con mayores oportunidades de triunfo. Ventajoso resulta también al parecer cuando mujeres con cargo público se presentan a la reelección.

La ventaja teórica para las mujeres en circunscripciones o distritos plurinominales se encuentra sin embargo en que los partidos pueden presentar a varios candidatos, por lo que entonces es posible lograr cierto equilibrio de género en las listas de candidatos. Esto puede ser apropiado por diversas razones: en la estrategia electoral, los partidos pueden sacar ventaja de poder dirigirse a un espectro de electores más amplio, también y precisamente entre mujeres. A la vez, un balance de género puede servir al equilibrio entre los diversos grupos e intereses partidistas internos y promover la colaboración en el partido. Esto puede complacer también la exigencia por una igualdad de género que de vez en vez, a través de movimientos femeninos activos y una opinión pública sensible, ha sido llevada y presentada a los partidos.

## 2. *¿Distritos plurinominales pequeños o grandes?*

Mientras que los distritos electorales plurinominales en general se considera que favorecen la representación parlamentaria femenina, por otra parte se diferencian considerablemente entre sí en lo relativo a su tamaño. En la investigación de sistemas electorales no se refiere la denominación “tamaño del distrito o de la circunscripción electoral” a la extensión territorial de ésta, sino al número de los diputados que hay que elegir en ella. Así, hay sistemas electorales proporcionales en los que se vota en distritos electorales pequeños (de 2 a 5 escaños), medianos (de 6 a 9) y/o grandes (10 y más). Los distritos electorales de distinta magnitud pueden combinarse en diferentes niveles de compensación. La demarcación electoral más grande es siempre la circunscripción nacional.<sup>25</sup>

En la investigación sobre sistemas electorales se acepta frecuentemente que los distritos electorales más grandes favorecen la nominación y elec-

---

<sup>25</sup> Cfr. como introducción Nohlen, *op. cit.*, nota 23.

ción de mujeres. Como se ha mostrado, esta suposición se basa en la lógica de la composición de las candidaturas y en las estrategias racionales de los partidos, para presentarle a las electoras y a los electores listas de candidatos balanceadas. Diferentes estudios parecen documentar empíricamente este fenómeno, si bien los hallazgos correspondientes se han prestado a la controversia.<sup>26</sup> Otras investigaciones sugieren que es no tanto el tamaño de los distritos electorales (*district magnitude*) sino el “tamaño del partido” (*party magnitude*) el que tiene el peso decisivo.<sup>27</sup> En sentido sistemático electoral contempla este último el número de diputados que un partido gana en un distrito (o que cree ganar). Únicamente cuando un partido supone que puede ganar varias diputaciones en un distrito, según este argumento, es cuando las estrategias desarrolladas para equilibrar las listas muestran sus efectos. Pero cuando los partidos previsiblemente ganarán sólo uno o dos escaños por distrito electoral, entonces se descuida este efecto. En vista del hecho de que en muchos lugares las listas son encabezadas por hombres, se reducen notablemente las probabilidades de las mujeres para ser electas. Como lo muestran las experiencias en América Latina, esto vale incluso para países con cuotas de género en el nivel de las candidaturas.<sup>28</sup> El tamaño de la demarcación y el tamaño del partido (en sentido sistemático electoral) se encuentran, claro está, en estrecha vinculación. En distritos pequeños con tres a cinco diputaciones ganarán incluso partidos grandes poco más de uno o dos mandatos. Partidos minúsculos sin centros regionales corren el peligro de no alcanzar ninguna diputación; esto está matemáticamente limitado, puesto que en un distrito pequeño se requiere de una participación porcentual de votos considerable, para que entonces sea posible alcanzar un escaño. La investigación de sistemas electorales habla en este caso de una *effective threshold of representation*, esto es de obstáculos naturales o matemáti-

---

<sup>26</sup> Engstrom, Richard, “District Magnitude and the Election of Women to the Irish Dail”, *Electoral Studies*, vol. 6, núm. 2, 1987, pp. 123-132; Welch, Susan y Studlar, Donley T., “Multi-Member Districts and the Representation of Women: Evidence from Britain and the United States”, *Journal of Politics*, vol. 52, núm. 2, 1990, pp. 391-412; Matland, Richard E. y Brown, “Deborah D., District Magnitude’s Effect on Female Representation in State Legislatures”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 17, 1992, pp. 469-492.

<sup>27</sup> Matland, Richard E., “Institutional Variables Affecting Female Representation in National Legislatures: The Case of Norway”, *Journal of Politics*, 1993, vol. 55, núm. 3, pp. 737-755; Matland, *op. cit.*, nota 10.

<sup>28</sup> Jones, Mark P., “Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women. Evidence from the Latin American Vanguard”, *Comparative Political Studies*, vol. 42, núm. 1, 2009, pp. 56-81.

cos (a diferencia de la barrera impuesta por la ley).<sup>29</sup> En circunscripciones medianas, grandes o hasta nacionales se incrementan matemáticamente las posibilidades de los partidos fuertes para obtener por demarcación electoral más curules, por lo que las *gender-balancing strategies* pueden funcionar mejor. También los partidos más débiles pueden entonces alcanzar algunos escaños. La tendencia es por lo tanto que las demarcaciones grandes promueven el tamaño de los partidos, entendido esto como la cantidad de diputaciones para un partido en una demarcación determinada, y con esto también las oportunidades para la candidatura y la elección de mujeres. Esto vale ciertamente sólo cuando las correspondientes reflexiones estratégicas conducen en los hechos la designación de candidaturas, lo que habría que probar en cada caso.

### 3. Cláusulas del umbral: ¿ventaja para las mujeres?

Las barreras legales hacen depender el acceso a escaños parlamentarios de la obtención de un porcentaje mínimo de votos; en Alemania por ejemplo es un 5% de la totalidad de votos válidos (o de tres mandatos directos).<sup>30</sup> A primera vista parecería que esto obstaculizaría la representación femenina. En todo caso las barreras legales limitan la capacidad general de representación del sistema electoral, para contrarrestar así la atomización del sistema de partidos. Y de hecho, los partidos minúsculos que se fijan como objetivo defender los intereses de las mujeres, o que incluso representan partidos de mujeres, pueden quedar fuera debido a las barreras legales.<sup>31</sup>

No obstante, no tiene lugar simultáneamente la exclusión de partidos minúsculos de manera automática con una menor representación de mujeres. Si consideramos el tamaño o magnitud de los partidos (en el sentido de los sistemas electorales) como un factor importante, que fomenta el equilibrio de género en las listas de partidos, entonces provocan las barreras legales exactamente el efecto contrario, pues excluyen a los partidos minúsculos, que únicamente obtendrían unos cuantos escaños. A la vez, los partidos que

<sup>29</sup> Gallagher, Michael y Mitchell, Paul (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford, 2005, pp. 607 y ss.

<sup>30</sup> Sin embargo, acceden al Parlamento todos los que ganen un mandato directo, aun cuando su partido no haya superado la barrera legal.

<sup>31</sup> Con un 0.1% del segundo voto no hubiese alcanzado en Alemania, por ejemplo, el partido *Die Frauen* [Las mujeres], aún sin barrera legal, ningún escaño en las elecciones parlamentarias de 2005.



rebasan la barrera legal obtienen suficientes escaños o más, de tal manera que el equilibrio de las listas puede provocar efectos. Dicho de otra manera: gracias a la barrera legal acceden al Parlamento solamente los partidos con un adecuado “tamaño de partido” (en sentido de los sistemas electorales), obteniendo ventajas incluso de la exclusión de los partidos más débiles. Si los partidos grandes efectivamente equilibran sus listas de candidatos, entonces ingresarán más mujeres al Parlamento.

Esto quiere decir que las mujeres pueden teóricamente sacar provecho tanto de demarcaciones electorales grandes como de las barreras legales. Hasta qué punto estos factores en los hechos efectivamente se presentan y son significativos es algo que hay que probar empíricamente en cada caso. Las simulaciones en Costa Rica y Suecia, países que emplean estas cláusulas, muestran en todo caso que, sin dicha barrera legal, más partidos pequeños hubiesen ingresado al Parlamento. Éstos se ven limitados con dichas barreras, pero al mismo tiempo son elegidas más mujeres de los partidos grandes. Aquí se presenta entonces un efecto *trade-off* entre la representación de los electores de partidos pequeños y un número mayor de mujeres en el Parlamento, que se basa en el aumento de diputadas de los partidos grandes.<sup>32</sup>

#### 4. ¿Listas cerradas, abiertas o libres?

Si bien en los sistemas electorales de mayoría es asimismo posible la elección por listas de partidos, por ejemplo en el marco del llamado *party bloc vote*, éstas son sin embargo un elemento característico de los sistemas electorales proporcionales. Es por eso que, como uso idiomático angloamericano, se habla frecuentemente de *PR list systems*. Por supuesto que las listas se diferencian entre sí enormemente. La sistemática electoral distingue aquí entre listas cerradas (*closed lists*), listas abiertas (*open lists*) y listas libres (*free lists*). En las primeras, el orden de sucesión de candidatos determinado por los partidos está fijado en la lista y no puede ser alterado por los electores; es decir, los electores y las electoras tienen un voto y eligen la lista del partido como un todo. En el caso de las listas abiertas, los electores pueden alterar tal orden de sucesión, si por ejemplo emiten uno o más votos para candidatas o candidatos o hacen uso de la acumulación de votos. Las listas libres

---

<sup>32</sup> Matland, Richard y Taylor, Michelle, “Electoral System Effects on Women’s Representation: Theoretical Arguments and Evidence from Costa Rica”, *Comparative Political Studies*, vol. 30, núm. 2, 1997, pp. 186-210; Matland, *op. cit.*, nota 10.

posibilitan la elección de candidatas y candidatos de diferentes listas, o sea, por encima de las fronteras partidistas; con ello, el *panachage* es posible.<sup>33</sup>

Al contrario de la percepción común de que los sistemas electorales proporcionales para parlamentos nacionales tienen lugar simultáneamente con listas cerradas, muchos países en Europa utilizan listas abiertas y permiten de esta manera a los electores expresar sus preferencias. Ejemplos de ello son los sistemas electorales proporcionales en los distritos plurinominales en Bélgica, Finlandia, Letonia, Eslovenia o Chipre; pero lo mismo vale también para la elección proporcional en demarcaciones nacionales en Eslovaquia y los sistemas electorales proporcionales escalonados en Dinamarca, Estonia, Austria, Suecia y también en Grecia. Incluso en el marco de sistemas electorales combinados, las listas abiertas pueden ser utilizadas, como en el caso de Mónaco. Las listas libres y la posibilidad de emitir el voto más allá de los límites de los partidos son, por el contrario, muy raras en elecciones parlamentarias nacionales. Esto es posible en Liechtenstein, Luxemburgo y Suiza, de la misma manera en el marco del *single transferable vote* en la República de Irlanda y en Malta, en donde, sin embargo, los electores, al emitir sus preferencias, usualmente se apegan a las propuestas de los partidos.

Mientras que las listas cerradas y el voto individual sean utilizadas, para la representación femenina es significativa la pregunta de si las mujeres son nominadas para lugares más prometedores en la lista. Esto depende a su vez en gran medida de los gremios partidistas que deciden sobre las candidaturas y sobre los lugares en la lista. Si éstos nominan a las mujeres en lugares de arriba, o sea “seguros”, entonces se fomenta la elección de mujeres. Pero si no lo hacen, como ocurre muchas veces, entonces se coloca a las mujeres en lugares “simbólicos” de la lista y permanecen subrepresentadas. Las listas abiertas o las libres por el contrario permiten a las electoras y electores cambiar el orden de las listas o incluso elaborar nuevas. No obstante, la emisión de preferencias por medio del voto o la posibilidad de la acumulación y del *panachage* no garantizan necesariamente que los candidatos de ambos géneros sean elegidos en la misma proporción. Así, el Consejo Europeo, por ejemplo, teme que las listas no cerradas puedan conducir a una desventaja para las mujeres.<sup>34</sup> Por lo menos esconden dichas formas de listas el peligro

<sup>33</sup> Nohlen, *op. cit.*, nota 23.

<sup>34</sup> CDL-AD 23 rev: European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report. Adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venecia, 18-19 de octubre de 2002). Opinión núm. 190/2002, *Explanatory Report*, 25.

de que los hombres antes que las mujeres resulten electos. Esto, empero, no tiene que ser así. Precisamente cuando las mujeres están bien organizadas y emprenden una activa campaña para la elección de candidatas, los votos pueden conducir a una mayor proporción de mujeres en el Parlamento. En Dinamarca, por ejemplo, favorecen tanto los votos de preferencia como las prácticas de nominación de los partidos la representación de mujeres. También en Perú en 2006 aprovecharon las electoras y los electores a propósito sus votos de preferencia para elegir mujeres.<sup>35</sup>

En cuanto a las formas de lista y de emisión del voto, es imposible por ello expresar recomendaciones generales. Ser mujer puede ser en cada forma de lista una ventaja o una desventaja. En palabras de Matland:<sup>36</sup> “The crucial question is whether it is easier to convince voters to actively vote for women candidates, or to convince party gate-keepers that including more women on the party list in prominent positions is both fair and, more importantly, strategically wise”. También aquí se diferencian las experiencias nacionales de gran manera. En el mejor de los casos se dejan convencer tanto los gremios partidistas como los electores.

Una aseveración general puede asimismo expresarse así: cuando adicionalmente se emplean cuotas de género vinculantes y, en efecto, se aseguran las candidaturas de muchas mujeres en posiciones prometedoras, entonces aparentan ser más favorables las listas cerradas, puesto que una alta representación de mujeres puede estar garantizada, ya sin la intervención, posiblemente incluso contraproducente, de las electoras y electores, en sociedades tradicionales. De manera ilustrativa, en Bosnia y Herzegovina fue la proporción de mujeres en el Parlamento, en 1998, cuando las cuotas de género se combinaron con listas cerradas, mucho más elevada que en las elecciones de 2002, cuando se emplearon listas abiertas.<sup>37</sup>

### III. CUOTAS DE GÉNERO: ¿ACCESO VÍA “FAST TRACK” AL PARLAMENTO?

Las cuotas de género buscan elevar el porcentaje de mujeres en el Parlamento o alcanzar un equilibrio de género y establecen una participación mínima de

<sup>35</sup> International IDEA, *La igualdad esquiwa. Una mirada de género a las Elecciones Generales 2006*, Lima, Asociación Civil Transparencia, 2007.

<sup>36</sup> Matland, *op. cit.*, nota 10, p. 104.

<sup>37</sup> Borja, Besima, “Application of Quotas: Legal Reforms and Implementation in Bosnia and Herzegovina”, en Ballington, Juli y Binda, Francesca (eds.), *The Implementation of Quotas: European Experiences*, Estocolmo, 2005, pp. 38-42.

candidatas en las elecciones, por lo menos en las listas de los partidos. Adicionalmente pueden también contener disposiciones que toquen el posicionamiento de candidatas en las listas. Estas cuotas pueden estar contempladas por la ley (*legal* o *compulsory quotas*) o ser introducidas voluntariamente por los partidos (*voluntary party quotas*). Las primeras son obligatorias para todos los partidos que participan en las elecciones, mientras que las segundas tienen el carácter de una obligación asumida libremente por los partidos correspondientes. Ambas formas pueden jugar un papel muy importante en el proceso electoral. Una forma especial de cuotas de género la conforman los escaños parlamentarios que se encuentran reservados para mujeres (*reserved seats*).<sup>38</sup>

### 1. *Las cuotas de género en marcha*

En comparación internacional, América Latina marcha a la cabeza en lo que atañe a las cuotas legales. La primera democracia del mundo que introdujo dicha cuota de género fue Argentina en 1991, seguida por una serie de Estados en la década de los noventa, como Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Colombia, México, Panamá, República Dominicana y Venezuela. Actualmente, más de la mitad de los Estados latinoamericanos tienen una cuota de género legal, que para las elecciones de los congresos nacionales fijan porcentajes mínimos que van del 20 al 40% de las listas de candidatos.<sup>39</sup>

En Europa, por el contrario, las cuotas de género fueron vistas hasta hace poco más bien de manera escéptica, ocasionalmente incluso se hallaron con una fuerte oposición. Esto vale justamente para los antiguos Estados socialistas de la Europa Central y del Este y de la Unión Soviética, puesto que allí las cuotas de género eran vistas como una parte simbólica de una “emancipación desde arriba” propagada ideológicamente. En Estados como Lituania, Polonia y la República Checa fueron rechazadas las iniciativas para la introducción de las cuotas de género por los partidos políticos (si bien algunos de ellos introdujeron cuotas de género voluntariamente). Lo mismo puede decirse de algunos Estados europeos occidentales como Suiza. En algunos lugares se llevó la discusión hasta los tribunales consti-

---

<sup>38</sup> Cfr. como introducción, Dahlerup, Drude, “Increasing Women’s Political Representation: New Trends in Gender Quotas”, en Ballington, Julie y Karam, Azza (eds.), *op. cit.*, nota 7, pp. 141-153, así como un numeroso material en [www.quotaproject.org](http://www.quotaproject.org) (consulta más reciente: 29 de marzo de 2009).

<sup>39</sup> Jones, *op. cit.*, nota 28.

tucionales, con diferentes resultados. Una ley en este sentido fue declarada inconstitucional en Italia en 1995, en España, por el contrario, se le declaró constitucional en 2008. En Alemania ya se han externado reservas en el plano del derecho constitucional contra algunas disposiciones de las cuotas de género.<sup>40</sup>

Pero entre tanto ya han introducido diez Estados miembros del Consejo Europeo cuotas de género legales para las elecciones a los parlamentos nacionales.<sup>41</sup> Esto lo inició Bélgica, que en 1994 y 2002 promulgó las leyes correspondientes, seguido por Bosnia y Herzegovina (1998, 2001), Francia (1999-2000) y Armenia (1999, 2007). En la presente década se agregaron Macedonia (2002), Serbia (2004), Portugal (2006), Eslovenia (2006), España (2007) y por último Albania (2008). La Constitución griega del año 2000 contempla cuotas de género vinculantes sólo en elecciones a nivel subnacional. En algunos casos, la introducción de las cuotas de género fue promovida masivamente por organizaciones internacionales, como en Bosnia y Herzegovina por la OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa) y USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional).

Ciertamente, dichas cuotas legales varían considerablemente con respecto a los porcentajes mínimos prescritos de candidaturas femeninas. Mientras algunos países promueven un porcentaje igual de hombres y mujeres en las listas de partido (Bélgica), otros lo relacionan con el número total de candidatos de partido (Francia); en la mayoría de las veces se encuentra el porcentaje mínimo de ambos géneros más abajo: en 40% en España, 35% en Eslovenia, 33% en Bosnia y Herzegovina y en Portugal, así como 30% en Albania, Macedonia y Serbia. En Armenia se requiere únicamente en las elecciones proporcionales que el 15% de los candidatos en las listas de los partidos o de las alianzas sea de mujeres.

Además, sólo unas cuotas regulan la posición de mujeres en las listas: en Macedonia debe por lo menos cada tercera posición en la lista estar ocupada por una candidata, en Serbia cada cuarto lugar, en España cada quinto y en Armenia solamente cada décimo lugar. En Bosnia y Herzegovina, por otra parte, está prescrito que entre los primeros cinco lugares debe haber dos mujeres y entre los primeros ocho una tercera mujer. En Bélgica no se permite que los dos primeros lugares estén ocupados por candidatos del

<sup>40</sup> Schreiber, Wolfgang, *Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag*, 7a. ed., Colonia, 2002, pp. 462 y ss.

<sup>41</sup> Ballington, Juli y Binda, Francesca (eds.), *op. cit.*, nota 37, así como [www.quotaproject.org](http://www.quotaproject.org)

mismo género. Ninguna de las leyes de cuota de género en Europa contempla un procedimiento de candidaturas alternadas,<sup>42</sup> esto es, en el que se van alternando una candidata y un candidato, y que es favorecido por el Consejo Europeo para sistemas electorales proporcionales.<sup>43</sup> En general, esta falta de normas más estrictas para la distribución de lugares en las listas es una debilidad esencial de las cuotas de género legales en Europa. Totalmente fuera de lugar están algunos procedimientos que, como en Serbia,<sup>44</sup> permiten que los partidos, *después de las elecciones*, determinen qué candidatos de las listas acceden a un escaño en el Parlamento.

Puesto que las normas legales que regulan las cuotas de género son obligatorias para todo partido que participe en las elecciones, deberían ser realmente más efectivas que las disposiciones partidistas voluntarias. Sin embargo, esto no es forzosamente el caso. La realización exitosa de las leyes de cuota de género no solamente requiere de normas precisas para la asignación de lugares y la aplicación de sanciones, sino también la disposición de los partidos políticos seguir las prescripciones. Los *party gate-keepers* resistentes encuentran siempre caminos que permitan darle la vuelta a las leyes o aplicarlas negligentemente.

Un ejemplo prominente es Francia, en donde está prescrito que ambos géneros postulan respectivamente a la mitad de las candidaturas. Puesto que para el sistema electoral parlamentario —mayoría absoluta en distritos uninominales con segunda vuelta eventual— esta paridad de género no puede darse en cada demarcación (un partido solamente puede postular a un candidato por cada distrito electoral), la ley exige una paridad correspondiente para la totalidad de los candidatos del partido con una divergencia permitida de solamente 2%. De otra manera el partido pierde subvenciones públicas. A pesar de elevadas pérdidas económicas, los partidos franceses no aplican estas disposiciones como debería ser. Incluso el Partido Socialista, que promovió la ley correspondiente en el año 2000, nominó para las elecciones que siguieron a ello en 2002 nada más 36% de mujeres.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Este sistema es llamado en algunos lugares “sistema de cierre o de *zipper*”, en inglés *zipper system*: nota de los editores.

<sup>43</sup> Rec(2003)3, *cit.*, nota 8.

<sup>44</sup> OSCE, “Office for Democratic Institutions and Human Rights”, *Republic of Serbia. Early Parliamentary Elections 11 May 2008. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report*, Varsovia.

<sup>45</sup> Freedman, Jane, “Increasing Women’s Political Representation: The Limits of Constitutional Reform”, *West European Politics*, vol. 27, núm. 1, 2004, pp. 104-123; Sineau, Mariette, “The French Experience: Institutionalizing Parity”, en Ballington, Julie y

En las elecciones del mismo año en Macedonia, sin embargo, los partidos políticos se apegaron al nuevo criterio del 30%. Con todo, las mujeres fueron posicionadas con una frecuencia más alta que el promedio en los últimos lugares de las listas, por lo que el porcentaje de mujeres en el Parlamento quedó solamente en 18.3%.<sup>46</sup> No obstante, la cuota legal condujo a un significativo aumento en la representación de las mujeres, si lo comparamos con las elecciones de 1990 (4.1%), 1994 (3.3%) y 1998 (6.6%). El ejemplo macedonio muestra que las cuotas de género pueden poner en movimiento un proceso tal. En la actualidad, la representación femenina en el Parlamento macedonio está en alrededor de 30%,<sup>47</sup> y con ello es casi tan alta como en Alemania, donde después de considerables aumentos en las décadas de 1980 y 1990 se ha estabilizado en aproximadamente un tercio de los diputados.<sup>48</sup> También en Bélgica, gracias a la cuota legal, tuvo lugar un rápido ascenso hasta llegar hoy en día al 35.3%.

En España se aplicó por primera vez la cuota de género legal en las elecciones parlamentarias de 2008. Dicho ordenamiento contempla para empezar una representación mínima de cada género de 40%, con algunas excepciones para distritos electorales pequeños. Es interesante notar que dicha ley no provocó a un aumento significativo de la representación femenina en el Parlamento. Si en 2004 resultaron electas 126 mujeres, cuatro años más tarde lo fueron 127, lo que corresponde a un porcentaje de 36.3%. En el caso español contribuyó la cuota legal de todas maneras a consolidar el relativamente alto porcentaje de representación femenina, que ya había sido alcanzado antes, también debido a cuotas voluntarias de los partidos. Desde los años ochenta experimentó el país un aumento del 10% por década.<sup>49</sup>

---

Karam, Azza (eds.), *op. cit.*, nota 7, pp. 122-131; Murray, Rainbow, “The Power of Sex and Incumbency: A Longitudinal Study of Electoral Performance in France”, *Party Politics*, vol. 14, núm. 5, 2008, pp. 539-554.

<sup>46</sup> Dimitrievska, Daniela, “Quotas: The Case of Macedonia”, en Ballington, Julie y Binda, Francesca (eds.), *op. cit.*, nota 37, pp. 44-46.

<sup>47</sup> OSCE, “Office for Democratic Institutions and Human Rights”, *The Former Yugoslav Republic of Macedonia. Early Parliamentary Elections 1 June 2008a. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report*, Varsovia.

<sup>48</sup> La representación femenina en la Dieta Alemana (*Bundestag*) alcanzó por primera vez en 1983 una cifra de dos dígitos (10%) y ascendió después a 15% (1987), 20.5% (1990), 26% (1994) y 30.9% (1998). Desde entonces se mantiene en 32.3% (2002) o 32.2% (2005).

<sup>49</sup> Threlfall, Mónica, *op. cit.*, nota 13; Field, Bonnie N., “The Parliamentary Election in Spain, March 2008”, *Electoral Studies*, vol. 28, 2009, pp. 155-158.

## 2. Cuotas de género voluntarias: muy extendidas

En muchos países del mundo, uno o varios partidos políticos emplean las cuotas de género voluntarias a nivel de las candidaturas, ya sea de manera alternativa o complementándolas con las cuotas legales.<sup>50</sup> En esta situación están 30 de los 47 Estados miembros del Consejo Europeo. También dichas cuotas se distinguen considerablemente en cuanto a los porcentajes mínimos considerados de candidaturas femeninas y en cuanto a los procesos eventuales de asignación de lugares. En este sentido hay no solamente diferencias entre los países, sino justamente entre los partidos dentro de un Estado. Cuando los partidos aplican cuotas voluntarias, éstas se encuentran por lo regular entre 20% y 40% de las candidaturas respectivas. La distribución equitativa de las candidaturas en las listas de los partidos es realmente rara, pero ha sido practicada por ejemplo por algunos partidos verdes y de izquierda en Alemania, Islandia, Italia, Países Bajos, Austria y Suecia. Ocasionalmente se ha llegado a emplear el sistema de candidaturas alternadas.

¿Y qué tan efectivas son tales cuotas? Es notorio que en algunos países europeos con cuotas voluntarias pero sin cuotas legales, el porcentaje de mujeres en el Parlamento es comparativamente elevado, como en Suecia, Noruega, Países Bajos, Islandia y Alemania. Por supuesto que esto no es (solamente) explicable por las cuotas de género. Así, en Suecia y Noruega, por ejemplo, las cuotas correspondientes se introdujeron cuando ya las mujeres gozaban de una considerable participación parlamentaria. En ambos casos representan las cuotas antes bien un paso más en un proceso largo y paulatino.<sup>51</sup> Sin embargo, estas cuotas han tenido ahí también efectos positivos sobre la representación de las mujeres, por lo que se han mantenido hasta ahora. Únicamente en Dinamarca han sido derogadas por los partidos. En otros Estados, por otra parte, las cuotas de género voluntarias —de manera similar a las legales— pueden representar efectivamente un *fast track* hacia una mayor representación femenina. Un ejemplo de ello es la República de Sudáfrica con un tercio de diputadas, también gracias a una cuota de género del African National Congress (ANC).

En general se incrementa el significado de las cuotas de los partidos paralelamente con el de los partidos. De manera correspondiente fue importante que, por ejemplo, el Partido Laboral de Noruega, como el mayor partido del país, introdujera en 1985 una cuota de género voluntaria y con ello

<sup>50</sup> También sobre esto se encuentran datos en [www.quotaproject.org](http://www.quotaproject.org)

<sup>51</sup> Raalum, *op. cit.*, nota 6.



umentara el porcentaje de mujeres en el Parlamento sustancialmente.<sup>52</sup> Lo mismo vale para el Partido Socialdemócrata de Croacia, que en 1996 introdujo una cuota del 40%,<sup>53</sup> o el Labour Party británico un año después con su *all women shortlists*.<sup>54</sup> Especialmente claro es este efecto también en Estados con partidos predominantes o hegemónicos que emplean las cuotas de género, como en Mozambique, Namibia o en la República de Sudáfrica, ya mencionada anteriormente.

### 3. *El sistema de los reserved seats: no es modelo para Europa*

Los escaños parlamentarios exclusivamente para mujeres son una forma especial de cuotas de género que están estrechamente vinculadas con el sistema electoral. De acuerdo con esto hay determinados escaños en el Parlamento reservados para mujeres, lo cual puede llevarse a cabo a través de listas especiales de candidatos o de circunscripciones electorales para mujeres. *Reserved seats* para mujeres existen por ejemplo en Afganistán, Burundi, Ruanda, Tanzania y Uganda, así como, en menor cantidad, en Sudán y Pakistán. Bangladesh, Jordania y Kenia tienen por lo menos unas cuantas curules reservadas para mujeres.<sup>55</sup>

En Europa, por el contrario, los *reserved seats* para mujeres en el Parlamento no se discuten seriamente en la actualidad ni se promueven políticamente, quizá debido a que la formación uniforme del derecho al voto universal pasivo y activo de hombres y de mujeres es un componente firme de las elecciones liberal-democráticas en las democracias establecidas. Las recomendaciones correspondientes a combinar determinados sistemas electorales con estos *reserved seats*<sup>56</sup> no llevan a ningún lado, por lo menos en Europa. Queda en todo caso por probar si pueden valer como legítimas y útiles en cuanto normas de transición en sociedades tradicionales con experiencias democráticas rudimentarias.

---

<sup>52</sup> Matland, Richard E., “The Norwegian Experience of Gender Quotas”, en Ballington, Juli y Binda, Francesca (eds.), *op. cit.*, nota 37, pp. 64-71.

<sup>53</sup> Leakovic, K., “Political party Quotas in the Croatian Social Democratic Party” [Cuotas de los partidos políticos en el Partido Socialdemócrata de Croacia], IDEA Internacional, 2003.

<sup>54</sup> Gallagher, Michael y Mitchell, Paul (eds.), *op. cit.*, nota 29, p. 172.

<sup>55</sup> Cfr. los datos correspondientes a dichas naciones bajo [www.quotaproject.org](http://www.quotaproject.org) (la consulta más reciente fue realizada el 29 de marzo de 2009).

<sup>56</sup> Larsrud, Stina y Taphorn, Rita, *Designing for Equality. Best-fit, medium-fit and non-favourable Combinations of Electoral Systems and Gender Quotas*, Estocolmo, 2007.

#### IV. LA RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Las experiencias que se han tenido hasta la fecha sugieren que corresponde a los partidos políticos una gran importancia para la representación parlamentaria de las mujeres. A la vez, como partidos en el Parlamento y en el gobierno son corresponsables de qué reglas del sistema electoral entran y se mantienen en vigor. De manera considerable determinan también si se introducen cuotas de género voluntarias o legales, cómo deben estar conformadas y se lleven a la práctica.

El significado de los partidos para la representación femenina depende, y no en última instancia, de la fuerza de los partidos y del grado de institucionalización del sistema de partidos. Sobre todo en sistemas de partidos altamente institucionalizados, los partidos políticos juegan un papel clave en el proceso electoral. Puesto que en tales casos las oportunidades electorales de las mujeres en gran medida son estructuradas previamente por los partidos, las decisiones en torno a las candidaturas de los partidos con más probabilidades de triunfo son de vez en cuando más decisivas para la representación de las mujeres que el voto real de los electores. A esto hay que agregar el apoyo organizativo de los partidos, del que no pueden prescindir los candidatos en las democracias de partidos, independientemente de su género. Golosov,<sup>57</sup> por ejemplo, defendía la tesis de que un “grado de desarrollo” elevado de los partidos tendría efectos positivos en la representación de las mujeres, y mostraba a la vez —apoyándose en elecciones regionales rusas en la segunda mitad de la década de 1990— que incluso en partidos débilmente organizados o en sistemas de partidos poco institucionalizados, las mujeres podían sacar provecho de su militancia partidista.

De la misma manera es favorable si las mujeres, en el interior de los partidos, están efectivamente organizadas y ejercen posiciones directivas partidistas. Esto facilita a las mujeres que exijan y logren imponer un equilibrio de género en las candidaturas del partido y en la distribución de candidatas en lugares con más probabilidad de éxito en las listas o en demarcaciones electorales más seguras o menos disputadas. Al mismo tiempo, un movimiento femenino activo “de afuera” puede ejercer presión sobre los partidos. El ejemplo español aclara la gran influencia de un cabildeo femenino activo adentro y afuera del Partido Socialista Obrero Español

---

<sup>57</sup> Golosov, Grigorii V., “Political Parties, Electoral Systems and Women’s Representation in the Regional Legislative Assemblies of Russia, 1995-1998”, *Party Politics*, vol. 7, núm. 1, 2001, pp. 45-68.

(PSOE).<sup>58</sup> Pero también en otros Estados y para otros partidos pueden demostrarse efectos correspondientes. Ciertamente, en muchos lugares, los partidos están dominados por los hombres, por lo que debe promoverse la democratización interna para poder fortalecer la colaboración de las mujeres.

Además, la orientación programática de los partidos juega un papel en la representación femenina. Significativamente fueron los partidos socialdemócratas, socialistas de trabajadores y otros de izquierda los primeros (y a menudo los únicos) que introdujeron las cuotas voluntarias de género en Europa.<sup>59</sup> Cuotas del 50%, que apuntaban a un completo equilibrio de género en las candidaturas, siguen siendo sin embargo muy raras y han sido aplicadas hasta ahora en todo caso por algunos partidos verdes y de izquierda. Los partidos conservadores y liberales se han mantenido por el contrario alejados de estas obligaciones autoimpuestas, aun cuando estos últimos en casos aislados han utilizado cuotas o al menos han mencionado de paso puntos de vista de género para la nominación de candidatos en la práctica. Incluso en la aplicación de cuotas legales se considera a veces esta orientación de contenidos de los partidos.

Es notorio, por otro lado, que los partidos no actúan independientemente unos de otros. No es raro que ocurran “efectos de contagio” (*contagion*). La suposición es que, en cuanto algunos partidos comienzan a nominar a más mujeres para posiciones prometedoras, otros partidos son “arrastrados” por ello, en ocasiones rápidamente. Es significativo que en algunos Estados miembros del Consejo Europeo no solamente uno, sino sucesivamente varios de ellos hayan introducido cuotas voluntarias de género, como Bélgica, Alemania, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Noruega, Polonia, Rumania Eslovenia, España, Suecia e incluso la Gran Bretaña. En algunos países, como Bélgica, funciona la cuota legal solamente como *minimum benchmark*; ahí, algunos partidos, movidos por la competencia partidaria, han elevado su cuota voluntaria de género.<sup>60</sup> En la investigación se ha agregado a Noruega como un claro ejemplo de un “efecto de contagio”.<sup>61</sup> Para la República Federal Alemana, de la misma manera, no se pueden

<sup>58</sup> Threlfall, Mónica, *op. cit.*, nota 13.

<sup>59</sup> También a este respecto es la información de [www.quotaproject.com](http://www.quotaproject.com) muy instructiva.

<sup>60</sup> Carton, Ann, “The General Elections in Belgium in June 1999: A Real Breakthrough for Women Politicians”, *The European Journal of Women's Studies*, vol. 8, núm. 1, 2001, pp. 127-135; Meier, Petra, “The Mutual Contagion Effect of Legal and Party Quotas”, *Party Politics*, vol. 10, núm. 5, 2004, pp. 583-600.

<sup>61</sup> Matland, *op. cit.*, nota 51.

rechazar dichos efectos. Así, el éxito de los Verdes (*Die Grünen*), que en la década de 1980 introdujeron una cuota de género paritaria, ejerció presión sobre otros partidos, en primer lugar en los socialdemócratas.<sup>62</sup>

*¡No hay soluciones de receta!*

El porcentaje de mujeres en el Parlamento recibe influencia de muchos factores, que a menudo no se pueden alterar de un día para otro. Esto fundamenta posiblemente la atracción por acelerar el cambio a través de reformas político-institucionales. De la misma manera, se discuten ambiciosamente modificaciones del sistema electoral o la introducción de cuotas de género, pero tampoco dichas soluciones pueden simplemente diseñarse en el restridor de dibujo y prescribirse a los partidos.

Es sobre todo el sistema electoral el que se muestra más cerrado frente a las reformas que apuntan a una mayor representación de las mujeres. Por un lado, debido a la complejidad del sistema electoral y de sus efectos, no es fácil estructurar las reformas de tal modo que la representación femenina efectivamente se vea promovida. La discusión en torno a la forma de las listas ilustra esto. Por otro lado, los sistemas de partidos persiguen usualmente no sólo uno, sino varios objetivos a la vez, ocasionalmente incluso objetivos opuestos. En las discusiones reales acerca del sistema electoral, la elevación de la representación de las mujeres es en general sólo uno de diferentes objetivos, y casi siempre no es ni siquiera el más significativo políticamente en torno al poder.<sup>63</sup> Además, puede ir en contra de otros objetivos. Es por eso que siempre hay que probar qué objetivos políticos se pueden ligar concretamente con una reforma del sistema electoral y cómo se comportan entre sí. A las mujeres les corresponde en ello hacer valer sus intereses en los debates acerca de las reformas.

A diferencia del sistema electoral, las cuotas de género parece que son más apropiadas, si es que están correctamente estructuradas, para fortalecer el porcentaje de mujeres en el Parlamento. En esto, las cuotas legales, no obstante, pueden enfrentarse a resistencias políticas o a consideraciones constitucionales. Más sencillas de obtener son las cuotas voluntarias en el interior de los partidos, que pueden también a su vez elevar la representa-

<sup>62</sup> Von Wahl, Angelika, "Gender equality in Germany: Comparing Policy Changes across Domains", *West European Politics*, vol. 29, núm. 3, 2006, pp. 465 y ss.

<sup>63</sup> Nohlen, Dieter, "Wahlssystemreform: Ein wirkungsvoller Weg zur Steigerung des Frauenanteils in Parlamenten?", *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1987, año 18, núm. 2, p. 229.

ción femenina en el Parlamento de manera duradera. Con todo esto, aun con cuotas de género, se requiere además de enérgicos esfuerzos político-sociales hasta que las mujeres, por fin, con los mismos derechos y con el mismo peso, puedan tomar parte en la vida política y pública de sus países.

TABLA  
PORCENTAJE DE MUJERES EN LOS PARLAMENTOS NACIONALES  
DE LOS 47 ESTADOS MIEMBROS DEL CONSEJO EUROPEO  
(SITUACIÓN AL 28 DE FEBRERO DE 2009)

<i>Lugar en el mundo*</i>	<i>País</i>	<i>Porcentaje de mujeres**</i>	<i>Año de la elección</i>
2 (2)	Suecia	47.0%	2006
4 (4)	Finlandia	41.5%	2007
5 (5)	Países Bajos	41.3%	2006
7 (7)	Dinamarca	38.0%	2007
10 (10)	España	36.3%	2008
11 (11)	Noruega	36.1%	2005
12 (12)	Bélgica	35.3%	2007
15 (15)	Islandia	33.3%	2007
18 (18)	Alemania	32.2%	2005
25 (26)	Suiza	28.5%	2007
26 (27)	Austria	27.3%	2008
27 (28)	Portugal	28.3%	2005
27 (28)	Macedonia	28.3%	2008
37 (40)	Andorra	25.0%	2005
37 (40)	Mónaco	25.0%	2008
39 (44)	Liechtenstein	24.0%	2005
42 (47)	Luxemburgo	23.3%	2004
49 (57)	Moldavia	21.8%	2005
50 (58)	Bulgaria	21.7%	2005
51 (59)	Serbia	21.6%	2008
52 (60)	Italia	21.3%	2008
53 (62)	Croacia	20.9%	2007

<i>Lugar en el mundo*</i>	<i>País</i>	<i>Porcentaje de mujeres**</i>	<i>Año de la elección</i>
54 (63)	Estonia	20.8%	2007
56 (65)	Polonia	20.2%	2007
58 (67)	Letonia	20.0%	2006
60 (69)	Reino Unido	19.5%	2005
61 (70)	Eslovaquia	19.3%	2006
66 (75)	Francia	18.2%	2007
68 (79)	Lituania	17.7%	2008
76 (90)	República Checa	15.5%	2006
79 (94)	San Marino	15.0%	2008
80 (96)	Grecia	14.7%	2007
81 (97)	Chipre	14.3%	2006
82 (98)	Federación Rusa	14.0%	2007
86 (103)	República de Irlanda	13.3%	2007
86 (103)	Eslovenia	13.3%	2008
94 (117)	Bosnia y Herzegovina	11.9%	2006
97 (120)	Azerbaiyán	11.4%	2005
97 (120)	Rumania	11.4%	2008
98 (122)	Hungría	11.1%	2006
99 (122)	Montenegro	11.1%	2006
105 (138)	Turquía	9.1%	2007
108 (142)	Malta	8.7%	2008
110 (144)	Armenia	8.4%	2007
111 (147)	Ucrania	8.2%	2007
115 (155)	Albania	7.1%	2005
120 (160)	Georgia	6.0%	2008

FUENTE: *www.ipu.org* (consultada el 29 de marzo de 2009).

\* La lista del IPU (*Interparliamentary Union*) se presta a confusión, pues los mismos lugares sólo se cuentan una vez. Aun cuando por ejemplo dos países estén en el lugar 25, el siguiente país recibe el lugar 26 (en lugar del 27). Así, antes que Georgia no están en realidad nada más 119 Estados, sino 159 en el escalafón mundial; por eso, el lugar real se indica entre paréntesis.

\*\* Sólo se consignan parlamentos unicamerales y cámaras bajas de parlamentos bicamerales.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- BALLINGTON, Juli y BINDA, Francesca (eds.), *The Implementation of Quotas: European Experiences*, Estocolmo, 2005.
- BALLINGTON, Juli et al. (eds.), *Women in Parliament: Beyond Numbers. A Revised Edition*, Estocolmo, 2005.
- BORLÆ, Besima, “Application of Quotas: Legal Reforms and Implementation in Bosnia and Herzegovina”, en BALLINGTON, Juli y BINDA, Francesca (eds.), *The Implementation of Quotas: European Experiences*, Estocolmo, 2005.
- CARTON, Ann, “The General Elections in Belgium in June 1999: A Real Breakthrough for Women Politicians”, *The European Journal of Women’s Studies*, vol. 8, núm. 1, 2001.
- CAUL KITTILSON, Miki, *Challenging Parties. Changing Parliaments: Women and Electoral Offices in Contemporary Western Europe*, Columbus, 2006.
- CELIS, Karen y CHILDS, Sarah, “Introduction: The Descriptive and Substantive Representation of Women: New Direction”, *Parliamentary Affairs*, vol. 61, núm. 3, 2008.
- CDL-AD 23 rev: European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report. Adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venecia, 18-19 de octubre de 2002). Opinión núm. 190/2002.
- CDL-AD 018: European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe. Synthesis Study on Recurrent Challenges and Problematic Issues. Adopted by the Council for Democratic Elections at its 17th Meeting (Venecia, 8-9 de junio de 2006) and the Venice Commission at its 67th Plenary Session (Venecia, 9-10 de junio de 2006) on the Basis of a Contribution by Mr. Michael Krennerich (Expert, Germany).
- CDL-EL (2009)004rev: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Draft Report on the Impact of Electoral Systems on Women’s Representation in Politics, on the Basis of a Contribution by Mr Michael Krennerich (Expert, Germany), Study No. 482/2008.
- CHANEY, Paul, “Devolved Governance and the Substantive Representation of Women: The Second Term of the National Assembly for Wales, 2003-2007”, *Parliamentary Affairs*, vol. 61, núm. 2, 2008.
- DAHLERUP, Drude, “From a Small to a Large Minority: Theory of Critical Mass”, *Scandinavian Political Studies*, vol. 11, núm. 4, 1988.

- DAHLERUP, Drude, “Increasing Women’s Political Representation: New Trends in Gender Quotas”, en BALLINGTON, Julie y KARAM, Azza (eds.), *Women in Parliament: Beyond Numbers. A Revised Edition*, Estocolmo, 2005.
- DAHLERUP, Drude, (ed.), *Women, Quotas and Politics*, Oxon, 2006.
- DAVIDSON-SCHMICH, Louise K., “Implementation of Political Party Gender Quotas: Evidence from the German Länder 1990-2000”, *Party Politics*, vol. 12, núm. 2, 2006.
- DIMITRIEVSKA, Daniela, “Quotas: The Case of Macedonia”, en BALLINGTON, Julie y BINDA, Francesca (eds.), *The Implementation of Quotas: European Experiences*, Estocolmo, 2005.
- ENGSTROM, Richard, “District Magnitude and the Election of Women to the Irish Dail”, *Electoral Studies*, 1987, vol. 6, núm. 2.
- FIELD, Bonnie N., “The Parliamentary Election in Spain, March 2008”, *Electoral Studies*, vol. 28, 2009.
- DA FONSECA, Sara Claro y ESPÍRITO-SANTO, Ana, “Quotenfrauen. Kandidatinnen, Listen und Direktmandate im deutschen Wahlsystem”, *WZB-Mitteilungen*, H. 120, 2008.
- FREEDMAN, Jane, “Increasing Women’s Political Representation: The Limits of Constitutional Reform”, *West European Politics*, vol. 27, núm. 1, 2004.
- GALLAGHER, Michael y MITCHELL, Paul (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford, 2005.
- GOLOSOV, Grigorii V., “Political Parties, Electoral Systems and Women’s Representation in the Regional Legislative Assemblies of Russia, 1995-1998”, *Party Politics*, vol. 7, núm. 1, 2001.
- HOFFHAUS, Tina, “Wahlsysteme und Frauenrepräsentation. Ein Vergleich zwischen Großbritannien und Deutschland”, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, núm. 45, 1993.
- INTER-PARLIAMENTARY UNION, *Equality in Politics: A Survey of Women and Men in Parliaments*, Ginebra, 2008.
- INTER-PARLIAMENTARY UNION, *Women in Parliaments 1945-1995: A World Statistical Survey*, Ginebra, 1995.
- INTERNATIONAL IDEA, Asociación Civil Transparencia, *La igualdad esquivada. Una mirada de género a las Elecciones Generales 2006*, Lima, 2007.
- ISHIYAMA, John T., “Women’s Parties in Post-Communist Politics”, *East European Politics and Societies*, vol. 17, núm. 2, 2003.
- JONES, Mark P., “Gender Quotas”, en ROSE, Richard (ed.), *International Encyclopedia of Elections*, Washington D.C., 2000.



- JONES, Mark P., “Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women. Evidence from the Latin American Vanguard”, *Comparative Political Studies*, vol. 42, núm. 1, 2009.
- KARAM, Azza y LOVENDUSKI, Joni, “Women in Parliament: Making a Difference?”, en BALLINGTON, Julie y KARAM, Azza (eds.), *Women in Parliament: Beyond Numbers. A Revised Edition*, Estocolmo, 2005.
- KOSTADINOVA, Tatiana, “Ethnic and Women’s Representation and Mixed Electoral Systems”, *Electoral Studies*, vol. 26, núm. 2, 2007.
- LARSERUD, Stina y TAPHORN, Rita, *Designing for Equality. Best-fit, medium-fit and non-favourable Combinations of Electoral Systems and Gender Quotas*, Estocolmo, 2007.
- LOVENDUSKI, Joni, *Women and European Politics: Contemporary Feminism and Public Policy*, Armherst, 1986.
- LOVENDUSKI, Joni y NORRIS, Pippa, *Gender and Party Politics*, Londres, 1993.
- LOVENDUSKI, Joni *Feminizing Politics*, Oxford, 2005.
- MATLAND, Richard E., “Institutional Variables Affecting Female Representation in National Legislatures: The Case of Norway”, *Journal of Politics*, vol. 55, núm. 3, 1993.
- MATLAND, Richard E., “Women’s Representation in National Legislatures: Developed and Developing Countries”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 23, núm. 1, 1998.
- MATLAND, Richard E., “Enhancing Women’s Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems”, en BALLINGTON, Julie y KARAM, Azza (eds.), *Women in Parliament: Beyond Numbers. A Revised Edition*, Estocolmo, 2005.
- MATLAND, Richard E., “The Norwegian Experience of Gender Quotas”, en BALLINGTON, Juli y BINDA, Francesca (eds.), *The Implementation of Quotas: European Experiences*, Estocolmo, 2005.
- MATLAND, Richard E. y BROWN, “Deborah D., District Magnitude’s Effect on Female Representation in State Legislatures”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 17, 1992.
- MATLAND, Richard E. y STUDLAR, Donley, “The Contagion of Women Candidates in Single Member District and Proportional Representation Electoral Systems: Canada and Norway”, *The Journal of Politics*, vol. 58, núm. 3, 1996.
- MATLAND, Richard E. y TAYLOR, Michelle, “Electoral System Effects on Women’s Representation: Theoretical Arguments and Evidence from Costa Rica”, *Comparative Political Studies*, vol. 30, núm. 2, 1997.

- MATEO DÍAZ, Mercedes, *Representing Women? Female Legislators in West European Parliaments*, Colchester, 2005.
- MEIER, Petra, “The Mutual Contagion Effect of Legal and Party Quotas”, *PARTY Politics*, vol. 10, núm. 5, 2004.
- MURRAY, Rainbow, “How Parties Evaluate Compulsory Quotas: A Study of the Implementation of the Parity’ Law in France”, *Parliamentary Affairs*, vol. 60, núm. 4, 2007.
- MURRAY, Rainbow, “The Power of Sex and Incumbency: A Longitudinal Study of Electoral Performance in France”, *Party Politics*, vol. 14, núm. 5, 2008.
- NOHLEN, Dieter, “Wahlssystemreform: Ein wirkungsvoller Weg zur Steigerung des Frauenanteils in Parlamenten?”, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, año 18, núm. 2, 1987.
- NOHLEN, Dieter *et al.*, “Electoral Systems in Independent Countries”, en ROSE, Richard (ed.), *International Encyclopedia of Elections*, Washington D. C., 2000.
- NOHLEN, Dieter, *Wahlrecht und Parteiensystem*, 5a. ed., Opladen, Farmington Hill, 2007.
- NORRIS, Pippa, “Women’s Legislative Participation in Western Europe”, *West European Politics*, vol. 8, 1985.
- OSCE, “Office for Democratic Institutions and Human Rights”, *Republic of Armenia. Parliamentary Elections 12 May 2007. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report*, Varsovia.
- OSCE, *Republic of Serbia. Early Parliamentary Elections 11 May 2008. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report*, Varsovia.
- OSCE, *The Former Yugoslav Republic of Macedonia. Early Parliamentary Elections 1 June 2008a. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report*, Varsovia.
- RAAUM, Nina C., “Gender Equality and Political Representation: A Nordic Comparison”, *West European Politics*, vol. 28, núm. 4, 2005.
- RULE, Wilma, “Electoral Systems, Contextual Factors and Women’s Opportunities for Election to Parliament in 23 Democracies”, *Political Research Quarterly*, vol. 40, 1987.
- RULE, Wilma, “Why More Women are State Legislators”, *Western Political Quarterly*, vol. 43, 1990.
- RULE, Wilma, “Women: Enfranchisement”, en ROSE, Richard, (ed.), *International Encyclopedia of Elections*, Washington D. C., Congressional Quarterly, 2000.

- RULE, Wilma y ZIMMERMAN, Joseph F. (eds.), *Electoral Systems in Comparative Perspective: Their Impact on Women and Minorities*, Westport, CT, 1994.
- SCHREIBER, Wolfgang, *Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag*, 7a. ed., Colonia, 2002.
- SHVEDOVA, Nadezhda, “Obstacles to Women’s Participation in Parliament”, en BALLINGTON, Julie y KARAM, Azza (eds.), *Women in Parliament: Beyond Numbers. A Revised Edition*, Estocolmo, 2005.
- SINEAU, Mariette, “The French Experience: Institutionalizing Parity”, en BALLINGTON, Julie y KARAM, Azza (eds.), *Women in Parliament: Beyond Numbers. A Revised Edition*, Estocolmo, 2005.
- THRELFALL, Mónica, “Explaining Gender Parity Representation in Spain: The Internal Dynamics of Parties”, *West European Politics*, vol. 30, núm. 5, 2007.
- TRIPP, Aili Mari y KANG, Alice, “The Global Impact of Quotas: On the Fast Track to Increased Female Legislative Representation”, *Comparative Political Studies*, vol. 41, núm. 3, 2008.
- VON WAHL, Angelika, “Gender equality in Germany: Comparing Policy Changes across Domains”, *West European Politics*, vol. 29, núm. 3, 2006.
- VOWLES, Jack, “New Zealand: The Consolidation of Reform”, in GALLAGHER, Michael y MITCHELL, Paul (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford, 2005.
- WELCH, Susan y STUDLAR, Donley T., “Multi-Member Districts and the Representation of Women: Evidence from Britain and the United States”, *Journal of Politics*, vol. 52, núm. 2, 1990.

## PARTICIPACIÓN POLÍTICA IGUALITARIA DE LAS MUJERES: DEBER SER DE LA DEMOCRACIA\*

Line BAREIRO  
Isabel TORRES

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Estrategia de la investigación*. III. *Igualdad y no discriminación en el derecho humano de las mujeres a la participación política*. IV. *Las cuotas como promoción de la igualdad*. V. *Condiciones para el funcionamiento de las cuotas*. VI. *La paridad como enriquecimiento de la democracia*.

### I. INTRODUCCIÓN

La investigación que propicia esta publicación nació con la idea de hacer un balance de las cuotas mínimas de participación de las mujeres en los cargos electivos en América Latina y el Caribe hispano, hecha a partir de la información proveída por los propios organismos electorales de los 11 países que establecen cuotas en su legislación. En el proceso de trabajo encontramos que, aun cuando la mayoría de los países de América Latina y el Caribe no cuentan con esos mecanismos, en muchos de ellos las organizaciones de mujeres políticas y el movimiento feminista luchan por lograr la consagración de esas medidas. Pareciera que se está agotando el tiempo de promover la igualdad entre hombres y mujeres en la representación política, con medidas correctivas o compensatorias que ayuden a superar las desigualdades históricas que han mantenido a las mujeres fuera de la titularidad de las decisiones políticas.

---

\* Este artículo es el capítulo introductorio de Bareiro, Line y Torres, Isabel (eds.), *Igualdad para una democracia incluyente*, San José, IIDH, 2009. Se han realizado pequeñas modificaciones para esta publicación. Versión publicada en la edición de 2009.

Los mecanismos que fuerzan temporalmente las leyes del mercado político, a manera de poner en pie de igualdad a poblaciones que históricamente han sido objeto de discriminaciones, prohibiciones y desigualdades consistentes y persistentes, se fundamenta jurídicamente en el artículo 4o. de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1979, que dispone:

La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

El mecanismo de cuotas ha sido incorporado efectivamente por medio de reformas a la legislación electoral, las cuales establecen disposiciones en la materia. También existen experiencias en la región de implementación en los partidos políticos, como una forma de democratización interna. Son 11 los países de América Latina que cuentan con mecanismo de cuotas en la legislación electoral: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Perú, República Dominicana, Panamá y Paraguay. Venezuela no cuenta con cuotas consagradas por ley, aunque en 2008, su organismo electoral ha dispuesto en la convocatoria a elecciones, que las listas, para ser inscritas deben alternar un hombre y una mujer.<sup>1</sup>

La cuota tiene una aplicación concreta, siendo el criterio más inmediato para evaluar su éxito la medición cuantitativa de mujeres escogidas en puestos de elección popular, como en la representación parlamentaria o en los gobiernos locales. Los diagnósticos existentes indican que, si bien la participación política de las mujeres se ha incrementado en los últimos años, sigue siendo insuficiente si se toma en cuenta que la proporción de mujeres en

---

<sup>1</sup> En el caso de Venezuela, aunque existió una ley que establecía cuotas femeninas, se aplicó una sola vez en 1998 pero en 2000 se declaró inconstitucional. El proceso de investigación y análisis había finalizado, cuando el Consejo Nacional Electoral de Venezuela emitió la resolución 080721-658 del 21 de julio de 2008, donde establece para las elecciones de los distritos metropolitanos de Caracas y Alto Apure, en noviembre de 2008, que las candidaturas “deberán tener una composición paritaria y alterna de 50% para cada sexo”. En Colombia, la legislación existente se declaró inconstitucional en 2001 y en 2002 se promulgó una nueva ley que estipuló un 30% de mujeres para cargos en la administración pública y judiciales, pero no incluye los cargos electivos legislativos.

los poderes legislativos en América Latina, alcanza apenas el 19.9%, según datos de la Unión Interparlamentaria (2008).

Los organismos electorales tienen un papel fundamental en materia de derechos políticos, considerando sus atribuciones en la regulación de procesos electorales transparentes y confiables, capaces por ello de sustentar la convivencia democrática. Su actuación es imprescindible para la garantía de los derechos políticos de las mujeres en condiciones de igualdad y no discriminación, así como para la adecuada implementación de las medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre hombres y mujeres, mediante el mecanismo de cuotas mínimas de participación política de las mujeres.

La información que para este estudio proveyeron los organismos electorales de los 11 países indicados está centrada en la normativa, el ejercicio y los problemas provenientes de la aplicación de las medidas especiales de carácter temporal —medidas de discriminación positiva, de acción positiva o de acción afirmativa, según la nomenclatura adoptada por los diferentes autores y actoras— para acelerar la igualdad *de facto*. En participación política, el mecanismo igualador por excelencia de la participación de las mujeres son las cuotas mínimas de participación de las mujeres o las cuotas máximas de participación por sexo y sobre ellas informaron los organismos electorales.

Durante el desarrollo de la investigación, sin embargo, la discusión se desplazó hacia un debate sobre democracia. El motivo fue, como tantas veces ocurre en las ciencias sociales, que la realidad había comenzado a cambiar, pues junto a las cuotas emergieron demandas y hasta aprobación de la paridad. Más concretamente, siguiendo los ejemplos de Francia y España, en varios países de América Latina se planteó la paridad entre mujeres y varones, como una de las diferencias incluidas en el sistema electoral para la representación democrática y no como una medida temporal que acelere una igualdad real entre ambos sexos. La riqueza de ese proceso se presenta, sucintamente, en este ensayo.

## II. ESTRATEGIA DE LA INVESTIGACIÓN

Origina la investigación una iniciativa de articulación y diálogo entre diferentes actores interesados en la igualdad de las mujeres en la participación política. En primer lugar, se unieron dos departamentos del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), para desarrollar la propuesta de

producción de conocimientos. Lideraron el proceso el Programa de Derechos Humanos de las Mujeres del entonces Departamento de Entidades de la Sociedad Civil y el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).<sup>2</sup> El concepto radicaba en la revisión de la normativa y los resultados, pero también en la aplicación concreta de las normas. A ello se sumó la necesidad de conocer la aplicación por parte del órgano electoral, así como la administración de justicia, en casos de conflictos emergentes del uso mismo del mecanismo.

El siguiente paso fue presentar la propuesta a los organismos electorales de la región en el contexto de una reunión de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE). Los organismos de los 11 países con cuotas se mostraron dispuestos a aportar la información necesaria y ellos constituyeron la principal fuente de información, mediante la respuesta a un formulario diseñado para esos fines. Sin embargo, no todos los artículos del trabajo están basados en esas fuentes, ya que se incorporaron experiencias nacionales especialmente interesantes, como es el caso de los artículos específicos sobre Bolivia, Ecuador y Costa Rica. Adicionalmente, se consultaron diversas fuentes documentales en la materia.

Un equipo especializado en derechos políticos de las mujeres y en el análisis de la aplicación de las cuotas elaboró el instrumento de recolección de datos, en diálogo con el Programa de Derechos Humanos de las Mujeres y CAPEL del IIDH. Luego de un proceso de ajustes, se envió el formulario a los organismos electorales.

Las respuestas recibidas mostraron la extraordinaria complejidad y heterogeneidad del proceso de aplicación de las cuotas en la región. En algunos casos, la documentación adjuntada a los formularios fue enorme. Se trataba justamente de los países en los cuales el resultado de la aplicación de las cuotas se mostraba más exitoso. Se vio que el avance hacia la igualdad no se debía solamente a la normativa, sino también a la judicialización del conflicto en torno a las cuotas.

Line Bareiro e Isabel Torres dirigieron y coordinaron la investigación, elaboraron el formulario en conjunto con especialistas y desarrollaron el plan de análisis. Un equipo interdisciplinario de especialistas redactó los diferentes artículos. Todas las autoras unen al conocimiento y rigor analítico, un compromiso de lucha por la igualdad, la no discriminación y la democracia. Muy especialmente, se trata de personas con años de trabajo por los derechos de las mujeres y por un avance de la democracia mediante

---

<sup>2</sup> La investigación contó con el auspicio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

la inclusión efectiva de ambos sexos a la representación y los mandatos. Se incluye también una sitiografía<sup>3</sup> sobre el derecho a la participación política de las mujeres, especialmente sobre el mecanismo de cuotas y su aplicación.

Las especialistas analizaron la legislación constitucional y electoral referida a la participación política, así como la reglamentación de la cuota y el sistema electoral en los 11 países en estudio. Se investigó también sobre los organismos encargados de la aplicación de la normativa y la aplicación en sí. Una cuestión mayor en la investigación fue la revisión de los reclamos y litigios judiciales y su resolución, tanto en el ámbito nacional como en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

Las investigadoras se ocuparon también de otros mecanismos de seguimiento. Se analizaron los casos especialmente interesantes tendentes a la paridad, así como los avances legislativos que pasan del sistema compensatorio de las cuotas a uno de paridad. El conjunto de las aproximaciones contrastó la información con los resultados en la representación femenina y masculina en los poderes legislativos de la región, teniendo en cuenta: *a)* las cifras del año anterior al de la aprobación de las cuotas; *b)* las cifras de 2002, y *c)* las cifras de 2007. Por lo tanto, no se buscó el último resultado, sino contar con resultados que permitiesen la comparación entre los distintos países.

Son varias las cuestiones que emergen de esos datos, pero la principal para el inicio de la investigación fueron los disímiles resultados pese a contar con cuotas similares. La mayoría de los países en estudio tienen cuotas del 30%, Costa Rica cuenta con una cuota del 40% y Paraguay con una cuota de inicio del 20%. Es más, algunos países superan su propia cuota —como Argentina— y en muchos casos, la representación femenina es muy inferior a la cuota obligatoria. Por lo tanto, son elementos más allá del porcentaje los que juegan un rol relevante para el resultado en la representación de hombres y mujeres. Tratar de entenderlo ha sido el objeto de este trabajo.

Una de las características de la investigación fue la flexibilidad. Así, cada vez que se percibía algo novedoso o se consideraba necesario para la comprensión, se trató de incorporarlo al análisis. Por ejemplo, muy avanzado ya el proceso de investigación, se percibió que habían aparecido algunas modalidades creativas de aplicación de las cuotas y se decidió incorporarlas, aun cuando no formaran parte de las respuestas del formulario. Asimismo, se decidió que debía contarse con un artículo teórico sobre las acciones positivas.

---

<sup>3</sup> Una sitiografía es una sistematización comentada de las páginas web sobre el tema accesibles por medio de Internet; en este caso se trabajó fundamentalmente con las páginas web en castellano.



Los resultados del proceso de investigación y análisis son los que se presentan en este libro, siendo importante señalar que finalizado éste y la edición, surgieron algunos cambios legislativos que ya no pudieron ser incorporados. Es el caso de Venezuela, país donde el organismo electoral incluyó la paridad en su reglamentación, en julio de 2008. Posteriormente, en marzo de 2009, Uruguay aprobó las cuotas por ley; se trata de una cuota llamada de inicio, que se aplica solamente para las elecciones de decisión sobre candidaturas que los partidos políticos presentarán a elecciones.

### III. IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN EL DERECHO HUMANO DE LAS MUJERES A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

La igualdad y la prohibición de la discriminación son las dos piedras angulares de los sistemas de derecho y de la cultura de la legalidad. El respeto a los derechos humanos y a estos principios fundamentales constituyen la base para el desarrollo de una sociedad democrática y la vigencia de un Estado de derecho.

Las conductas discriminatorias se sustentan en valoraciones negativas sobre determinados grupos o personas. Más claramente, la *discriminación* se basa en la existencia de una percepción social que tiene como característica el desprestigio considerable de una persona o grupo de personas, ante los ojos de otras. Constituye en esencia una relación de poder en la cual está presente una concepción de superioridad-inferioridad. Estas percepciones negativas tienen consecuencias en el tratamiento hacia esas personas, en la manera de ver el mundo y de vivir las relaciones sociales en su conjunto; por tanto, ello influye en las oportunidades y por consiguiente en la realización de capacidades y en el ejercicio de derechos.<sup>4</sup>

La discriminación tiene un impacto en el ordenamiento y en las modalidades de funcionamiento de cada sociedad en particular y aun cuando las expresiones de la discriminación hayan variado a lo largo del tiempo y en los diferentes contextos históricos, sus bases se mantienen y se reproducen en nuevas actitudes.

---

<sup>4</sup> Badilla, Ana Elena y Torres, Isabel, “La protección de los derechos de las mujeres en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y los derechos de las poblaciones migrantes, las mujeres, los pueblos indígenas y los niños, niñas y adolescentes*, IIDH, 2004, t. I.

Si bien los derechos humanos nacen con vocación universal, las reglas del ordenamiento social responden a patrones socioculturales y la discriminación hacia las mujeres está profundamente asentada en ellos. Por ello, la práctica social determinó la aplicación de los derechos humanos en clave masculina: el hombre como centro del pensamiento humano, del desarrollo histórico, protagonista único y parámetro de la humanidad. Los derechos de las mujeres fueron pensados como un particular del universal masculino y bajo una concepción de las mujeres como minoría. Hay que recordar, por ejemplo, que durante mucho tiempo, las mujeres pudieron gozar de algunos derechos por extensión, al ser cónyuges de un ciudadano hombre; o les fueron negados derechos, como el sufragio, reconocido hasta inicios del siglo XX. Ello provocó la exclusión histórica de las mujeres, la invisibilización de las diferencias, diversidad, especificidades y necesidades de esta población, que constituye la mitad de la humanidad.

En cuanto al principio de *igualdad*, como bien lo señala Sartori, no se define a partir de un criterio de semejanza, sino de justicia. Una de las más interesantes definiciones de igualdad es de la feminista argentina María Isabel Santa Cruz (muchas veces citada como Marita Santa Cruz),<sup>5</sup> que dice:

Igualdad es equipotencia o la capacidad de ejercicio del poder, no sólo el de resistir, sino el de contar con la fuerza y los recursos necesarios para la autonomía (que falta que nos hace). Igualdad es equivalencia o “tener el mismo valor en el sentido de no ser considerado ni por debajo ni por encima del otro”; igualdad es equifonía o sea “la posibilidad de emitir una voz que sea escuchada y considerada como portadora de significado, goce y credibilidad”.

Como ha podido verse, la igualdad es importante justamente entre diferentes, ya que se trata de una convención social, de un pacto, según el cual se reconoce como iguales a quienes pertenecen a distintos sexos, razas, etnias, clases sociales, etcétera. En esa medida se afirma que la idea de igualdad es un constructo, un artificio frente a la desigualdad natural que parte precisamente de la diversidad, es decir, de aquella situación de hecho en la que hay en parte igualdad y en parte diferencias.<sup>6</sup> La igualdad tiene que ver con el deber ser, no es un hecho, si no un valor establecido ante el

<sup>5</sup> Santa Cruz, Marita, “Notas sobre el concepto de igualdad”, *Isegoría*, núm. 6, 1992.

<sup>6</sup> Torres, Isabel, “Hacia la democracia paritaria”, II Jornada de Equidad de Género, conferencia magistral: Avances y desafíos de los derechos políticos de las mujeres, Colegio de Abogados de Costa Rica, 3 de marzo de 2009.

reconocimiento de la diversidad.<sup>7</sup> Como expresa Rawls, somos “igualmente desiguales”<sup>8</sup> o en palabras de Ferrajoli:<sup>9</sup> “La igualdad sustantiva no es otra cosa que la idéntica titularidad y garantía de los mismos derechos fundamentales, independientemente del hecho, e incluso precisamente por el hecho, de que los y las titulares son diferentes entre sí”.

Cuando hablamos de los derechos humanos de las mujeres, hablar de igualdad no significa identidad con los hombres: significa tener las mismas oportunidades, ser reconocidas y tratadas como iguales, pues cada persona vale igual que cualquier otra persona y es igualmente sujeta de derechos.

Las situaciones de desigualdad y discriminación que enfrentan la mayoría de las mujeres en el mundo, han puesto de manifiesto las limitaciones que afectan el goce y ejercicio de sus derechos humanos y que les impide mejorar las condiciones en que viven. El derecho a tener derechos —como sostiene Hanna Arendt— o los derechos de las humanas —como reivindica el movimiento feminista—, es algo conocido en nuestros días, pero no por ello ejercido a cabalidad.

Es sabido que el ejercicio de los derechos políticos tiene tres manifestaciones sustanciales: el derecho a votar y a ser elegido o elegida; el derecho de toda persona a participar en la dirección de los asuntos públicos y el derecho a tener acceso a la función pública. Dicho de otra manera, el CAPEL/ IIDH define que la participación política comprende:

[q]ue todas las personas —independientemente de su sexo, origen nacional o étnico y sus condiciones económicas, sociales o culturales— tengan la posibilidad real de ejercer, en forma individual o colectiva, todas las actividades derivadas de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y actuar como representantes políticos, participar en la definición de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas asignadas a los representantes políticos.<sup>10</sup>

La práctica social y política demuestra que las mujeres no cuentan con las mismas posibilidades de acceso a puestos de decisión, ni de participación en la toma de decisiones o de consideración de sus capacidades para

<sup>7</sup> Facio, Alda, “El derecho a la igualdad de mujeres y hombres”, *Interpretación de los principios de igualdad y no discriminación para los derechos humanos de las mujeres en los instrumentos del Sistema Interamericano*, IIDH, 2009.

<sup>8</sup> Rawls, John, *Teoría de la justicia*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1979.

<sup>9</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías, la ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999.

<sup>10</sup> XXX Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, IIDH, 2002.

ocupar puestos públicos. La desigualdad y la discriminación se evidencian claramente en el todavía insuficiente ejercicio del derecho a la participación y representación política, a la ciudadanía plena, por parte de las mujeres.<sup>11</sup>

Si bien la condición de ciudadana —mediante el sufragio— fue el pasaporte que le dio a las mujeres el ingreso nominal al mundo de la vida pública, al espacio de lo político, el balance en este momento del siglo XXI indica que es mucho lo que falta para alcanzar la igualdad con respecto a los hombres en este ámbito, a pesar de los avances obtenidos en los últimos años.

#### IV. LAS CUOTAS COMO PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD

##### 1. *Estudios relevantes sobre cuotas*

Una característica de la aplicación de las cuotas es la riqueza de formas de monitoreo y análisis de los resultados. Cada regulación y los resultados de cada elección, dieron lugar a numerosos artículos en cada país y también en la región latinoamericana.

Algunas investigadoras lograron incluso una profundización del análisis de las cuotas en alguna subregión, como el relevante trabajo de Magdalena León sobre la región andina.<sup>12</sup> Pero también hay instituciones como International IDEA, que se ha ocupado en forma constante de dar seguimiento a la participación política de las mujeres, a revisar los efectos de las cuotas y a pensar en cómo avanzar. Para la región, tienen gran importancia

los trabajos de Ana Isabel García primero y de Beatriz Llanos y Kristen Sample después,<sup>13</sup> siendo de mención obligada los trabajos de Mala Htun<sup>14</sup> sobre las cuotas en el mundo y en Latinoamérica.

---

<sup>11</sup> Torres, Isabel, *La aplicación de la cuota mínima de participación de las mujeres: ¿ficción o realidad? Un diagnóstico para Costa Rica*, Costa Rica, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 2001.

<sup>12</sup> León, Magdalena, *Nadando contra la corriente. Mujeres y cuotas políticas en los países andinos*, Ecuador, Bogotá, UNIFEM, UNFPA, Universidad Nacional de Colombia, IEP, CIDEM, FLACSO, 2005.

<sup>13</sup> Llanos, Beatriz y Sample, Kristen, *30 años de democracia: ¿En la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*, Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008.

<sup>14</sup> Htun, Mala, *Dimensiones de la inclusión y exclusión política en Brasil: Género y raza*, Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, 2003; Htun, Mala, “Mujeres y poder en Latinoamérica”, en

Es relevante que casi todos los organismos multilaterales se han ocupado del tema, como el Banco Interamericano de Desarrollo,<sup>15</sup> el Instituto Internacional de Gobernabilidad<sup>16</sup> y el Interamerican Dialogue,<sup>17</sup> que han producido importantes documentos sobre la participación política de las mujeres y la importancia de las cuotas para la aceleración de la igualdad.

El estudio de los casos de Brasil y Argentina, realizado por Jutta Marx, Jutta Borner y Mariana Caminotti,<sup>18</sup> ilumina el vínculo entre las cuotas, el sistema electoral, el sistema político, el sistema de partidos y la cultura política. La descripción de ambos casos y el análisis de las autoras muestra cómo el dato “cuota de 30%” puede significar cosas totalmente diferentes y tener efectos también distintos. Debido a la regulación, al sistema de partidos y al ejercicio activo de la ciudadanía de las mujeres, ese 30% se traduce en una participación del 36% en Argentina y de menos del 10% en Brasil. Al interesante análisis de la normativa y aplicación de las cuotas se suma un aporte sobre la trayectoria de las legisladoras, las campañas electorales y un análisis de la actividad legislativa con perspectiva de género. El trabajo constituye un modelo de análisis de las mujeres en la representación política legislativa.

Especial importancia tiene como fuente y como mecanismo para la igualdad en sí mismo, el seguimiento que en todos estos años ha realizado

el órgano de supervisión de la implementación de la Convención CEDAW, el Comité CEDAW. Los Estados han debido informar sobre la aplicación del ya mencionado artículo 4o. de la Convención y también sobre el artículo 7o., relativo a la igualdad en la participación política. El Comité también se ha referido al tema en dos recomendaciones generales: la número 23 sobre vida política y pública; y la número 25, referente a las medidas especiales de carácter temporal.

El análisis más completo, trascendente política y académicamente, por su cobertura regional y por su procesamiento, es “Los aportes de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe” (capítulo I), documento

---

Méndez-Montalvo, Myriam y Ballington, Julie (eds.), *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, Estocolmo, International IDEA, 2002; Htun, Mala y Mark P. Jones, “Engendering the Right to Participate in Decision-making: Electoral Quotas and Women’s Leadership in Latin America”, en Craske, Nikki y Molyneux, Maxine (eds.), *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*, Nueva York, Houndsmill, Palgrave, 2002.

<sup>15</sup> <http://www.iadb.org/publications>.

<sup>16</sup> <http://www.iigov.org>.

<sup>17</sup> <http://www.iadialog.org>.

<sup>18</sup> Marx, Jutta et al., *Las legisladoras: cupos de género y política en Argentina y Brasil*, Buenos Aires, Siglo XXI Editora Iberoamericana, 2007.

presentado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en la X Conferencia Regional sobre la Mujer realizada en Quito en 2007. Su principal fuente de datos fue una encuesta realizada a todos los gobiernos de América Latina y el Caribe, respondida principalmente por las llamadas “oficinas para el adelanto de la mujer”. En ese sentido, el Informe de la X Conferencia establece con propiedad una comparación entre los países con cuotas y sin cuotas.

La CEPAL<sup>19</sup> identifica el surgimiento de las cuotas en:

La búsqueda de medidas deliberadas para aumentar la representación política de las mujeres responde al lento o casi nulo incremento de su presencia en los parlamentos, pese al aumento de sus niveles educativos, su ingreso al mercado de trabajo y su creciente filiación partidaria. Debido a esta situación, las organizaciones de mujeres, especialmente de mujeres políticas que participan en alianzas interpartidarias, exigen la implementación de mecanismos de acción positiva para contrarrestar los obstáculos formales o informales que dificultan su nominación en las listas electorales o en los cargos designados.

Los países con un crecimiento sostenido y rápido en la representación femenina cuentan con leyes de cuotas, a excepción de Cuba que tiene una alta participación de mujeres en sus instancias legislativas, pero cuya representación no se basa en los resultados de elecciones competitivas. La CEPAL refiere la consagración de las cuotas en cada país y muestra también que, ocasionalmente, se han dado saltos en la representación femenina en países sin cuotas (como El Salvador), pero que el crecimiento no es estable. Son dos los países de la región que están entre los 10 del mundo con mayor representación de mujeres, Costa Rica y Argentina, el primero de ellos cercano ya al 40%. La CEPAL muestra también que Perú ha tenido un patrón de crecimiento sostenido y sistemático, en cambio, el crecimiento es bajo en Brasil y Paraguay.

El informe de la CEPAL constituyó un buen marco contextual para la investigación, considerando que:<sup>20</sup>

[e]l análisis de los sistemas de cuotas puede hacerse desde dos dimensiones: la primera hace referencia a quién es el mandante (la Constitución, las leyes,

---

<sup>19</sup> CEPAL, *El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe*, X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito, Ecuador, 6 al 9 de agosto de 2007, p. 27.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 27.

los partidos políticos) y la segunda, a la etapa del proceso político electoral en la que se aplica la cuota. La cuota puede aplicarse en la primera etapa del proceso (identificación de aspirantes), en una etapa intermedia (nominación de candidatos) o en la última (mediante la reserva de un cierto porcentaje de escaños). El concepto de doble cuota se emplea para referirse a un sistema que no sólo requiere un cierto porcentaje de mujeres, sino que dispone que éstas ocupen posiciones en las listas que aseguren la posibilidad de ser elegidas.

## 2. Las cuotas y la igualdad

La igualdad es una de las grandes ideas de la Ilustración y al mismo tiempo es, posiblemente, la que más discutida ha sido en los tres últimos siglos. Así lo afirma la presentación de un trabajo de Amelia Valcárcel,<sup>21</sup> una de las autoras que mayor influencia ha ejercido sobre las feministas latinoamericanas:

Dentro de las ideas legadas por la tradición de la modernidad y la Ilustración, con las cuales nos encontramos inevitablemente tanto en el discurso político como en el moral, la idea de igualdad ha demostrado ser la más difícil. Sus límites no son precisos, su presentación resulta siempre polémica, su instrumentación política produce demasiado a menudo dislates prácticos. Y, sin embargo, la idea de igualdad es el motor y el fundamento de las sociedades democráticas actuales.

Grandes teóricos de la democracia como Giovanni Sartori, por ejemplo, incluyen directamente la idea y la existencia de igualdad en las sociedades a la teoría de la democracia.<sup>22</sup> Es relevante también que el debate feminista sobre ciudadanía, se ha centrado justamente en la falsedad de la formalidad democrática y de ciudadanía por la gravedad de las desigualdades que las mujeres sufren en el mundo.<sup>23</sup> Incluso el autor contemporáneo más veces

---

<sup>21</sup> Fundación Pablo Iglesias, presentación del libro Valcárcel, Amelia (comp.), *El concepto de igualdad*, Madrid, 1990.

<sup>22</sup> Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo*, México, Alianza Universidad, 1989.

<sup>23</sup> Nos referimos a autoras feministas de distintas corrientes, por ejemplo, Marie Dietz, Chantall Mouffe, Virginia Vargas, Patricia Provoste, Nira Yuval-Davis, Carol Pateman, Nancy Fraser, Joan Scott, Maxine Moulinex, Jane Jacqueline, Kathleen B. Jones, Celia Amorós Puente, Amelia Valcárcel, Sheila Rowbotham y Mónica Threlfall.

citado en el tema, como es Thomas Marshall,<sup>24</sup> incluye la igualdad como un componente fundamental de su definición de ciudadanía:

Ciudadanía es un *status* otorgado a quienes son miembros completos de la comunidad. Todos los que posean el estatus son iguales con respeto a los derechos y deberes que el estatus contenga. No hay un principio universal que determine cuáles deben ser los derechos y deberes, pero las sociedades en donde la ciudadanía es una institución que se está desarrollando, crean una imagen de una ciudadanía ideal en función de la cual puede ser medida su realización y hacia la cual pueden orientarse. El impulso hacia adelante en el camino delineado es un impulso hacia una igualdad más completa, un enriquecimiento de lo contenido en el estatus y un incremento en el número a quienes el estatus está otorgado.

Es Clyde Soto quien teoriza en este libro sobre las acciones positivas y su importancia para la ciudadanía de las mujeres. La autora analiza las acciones positivas y sistematiza las formas que éstas han tenido para acelerar las igualdades en el mundo:

La acción positiva es un método que permite paliar esta desigualdad de circunstancias iniciales, cuya modificación total requiere de largos años de cambio cultural, pues establece medidas que otorgan ventajas concretas a quienes, comparativamente, han quedado en desventaja social a partir de las costumbres, hábitos, concepciones predominantes y roles asignados en un sistema social determinado.

Se debe tener muy en cuenta que —concordantemente con el artículo 4o. de la CEDAW— en el caso de las cuotas el pensamiento principal es que se trata de medidas temporales, que ciertamente pasaron a integrar el sistema electoral, pero solamente para acelerar la igualdad de hecho y que deben terminar al alcanzar la igualdad. Se trata en puridad de medidas tendentes a compensar históricas discriminaciones, es decir, pérdida o menoscabo de derechos.

Las especialistas que escribieron este artículo coinciden justamente en este punto, de que la importancia de las cuotas radica en su capacidad de cambiar muy rápidamente la situación de subrepresentación femenina en los cargos electivos. Y eso puede verse no sólo en los países como Argentina

---

<sup>24</sup> El famoso ensayo “Citizenship and social class”, tantas veces citado, es un capítulo del libro de Marshall, T. H. y Bottomore, Tom, *Class, Citizenship and Social Development*, Doubleday, Nueva York, Garden City, 1965, pp. 71-136.



y Costa Rica, en los que la aplicación se ha mostrado muy eficaz llegando prácticamente a un 40%, sino también en otros en los que no se cuenta con cuotas de resultado.

### 3. *Mecanismos para la participación en democracia*

En 1929 se consagró el voto femenino en Ecuador y en 1961 lo hizo Paraguay, como el último país de las Américas. Las sufragistas latinoamericanas y del Caribe hispánico consiguieron que se consagraran los derechos políticos de las mujeres en cada país a lo largo de esos 32 años. Pero las sufragistas, que fueron ciudadanas activas, generando derechos sin tener el reconocimiento para ello, no lograron encontrar los mecanismos para una importante participación de las mujeres en la representación. Es posible que ello se deba a que se ubicaban más del lado de votar y decidir quién gobierna, que del sufragio pasivo, es decir, ser ellas mismas candidatas. Sin mecanismos para participar en la representación, las sufragistas fueron desapareciendo del mapa político.

Como contrapunto podemos poner el ejemplo del movimiento obrero, que en algunos casos, apenas logrado el voto universal masculino —es decir el derecho al voto para los varones no propietarios—, generaron los partidos políticos modernos. Concretamente, los partidos socialistas fueron los mecanismos que les permitieron participar autónomamente en la democracia y constituirse en sujetos políticos.<sup>25</sup>

Pasaron nuevamente 30 años hasta que a mediados de los años ochenta del siglo XX, junto a la reorganización feminista, las mujeres se atrevieron a

---

<sup>25</sup> Friedrich Engels lo refiere en los siguientes términos: “Gracias a la inteligencia con que los obreros alemanes supieron utilizar el sufragio universal, implantado en 1866, el crecimiento asombroso del partido aparece en cifras indiscutibles a los ojos del mundo entero. 1871: 102,000 votos socialdemócratas; 1874: 352,000; 1877: 493,000...”. Posteriormente, continúa diciendo, “El primer gran servicio que los obreros alemanes prestaron a su causa consistió en el mero hecho de su existencia como Partido Socialista que superaba a todos en fuerza, en disciplina y en rapidez de crecimiento. Pero además prestaron otro: suministraron a sus camaradas de todos los países un arma nueva, una de las más afiladas, al hacerles ver cómo se utiliza el sufragio universal... Y cuando Bismarck se vio obligado a introducir el sufragio universal como único medio de interesar a las masas del pueblo por sus planes, nuestros obreros tomaron inmediatamente la cosa en serio y enviaron a Augusto Bebel al primer Reichstag Constituyente. Y, desde aquel día, han utilizado el derecho de sufragio de un modo tal, que les ha traído incontables beneficios y ha servido de modelo para los obreros de todos los países”, Engels, Friedrich, “Introducción” a la edición de 1895 de Marx, Karl, *Las luchas de clase en Francia de 1848 a 1850*, en [nol/m-e/1850s/francia/francia1.htm](http://nol/m-e/1850s/francia/francia1.htm).

decir que querían participar en los órganos de decisión, en la representación y en los mandatos. Es así que muy pronto se llegó a desarrollar el que, hasta hace poco, ha sido el mecanismo que por excelencia ha hecho dar un salto hacia la igualdad de las mujeres en la política: las cuotas mínimas y también las máximas, de representación política.

Obviamente hay otra serie de factores que inciden, como el del financiamiento de la política, que Delia Ferreira Rubio ha estudiado a profundidad.<sup>26</sup> Pero ese no es un mecanismo que pueda ser compulsivo a favor de las mujeres, ya que el propio Estado otorga el subsidio electoral conforme a los votos obtenidos, y la recaudación privada depende en gran medida de la convicción de las y los donantes de que la persona o el partido tienen posibilidades reales de ganar. La medida que puede consagrarse por ley es la de destinar un monto del financiamiento estatal a la capacitación política de las mujeres, pero bien sabemos que aunque ayuda, no es lo determinante para el cambio que se ha dado en la representación política de los países que adoptaron las cuotas.

#### 4. Cuotas y sistemas electorales

Las leyes de cuotas para aumentar la participación de las mujeres en la representación política son un aporte de América Latina al mundo. No es que se haya creado en esta región el mecanismo de cuotas, sino que es donde adquirió una obligatoriedad por ley, ya que antes de la aprobación de la Ley del Cupo Femenino en Argentina, ningún país del mundo contaba con este mecanismo en su legislación.

María José Lubertino ha analizado las Constituciones de los 11 países estudiados y nos muestra que en Latinoamérica, recién en los ochenta puede encontrarse en algunas Constituciones la irrupción de un nuevo concepto de “ciudadanía plural”, donde mujeres y varones son reconocidos como sujetos heterogéneos con dimensiones e intereses diversos. El movimiento feminista y el movimiento popular de mujeres tuvieron particular influencia en las nuevas Constituciones de Nicaragua (1986) y Brasil (1988). También fue importante la participación de las mujeres hacia la Constituyente en Paraguay en 1991, en contra de la reforma constitucional propuesta por Fujimori en Perú en 1993 y en la reforma constitucional en Argentina en 1994.

---

<sup>26</sup> Ferreira Rubio, Delia, *Financiamiento político y género*, en *tados/Ponencias/Argentina/DeliaFerreira/tabid/190/Default.aspx*.

Resulta interesante destacar que, como señala Lubertino, cuando hay un proceso participativo de las mujeres (Brasil, Paraguay, Perú, Argentina) los reclamos específicos son coincidentes y la reformulación del principio de igualdad se vuelve comprensiva de todas las dimensiones e intereses de la persona humana, imperando la lógica del “compartir con los otros/las otras”. Es relevante rescatar que todas las Constituciones de la región reconocen los principios de igualdad y de no discriminación.

La pionera Argentina consignó en 1991, mediante una ley específica, un cupo de representación femenina. En otros casos fue incorporada a la legislación electoral y en cuanto a Costa Rica y Honduras, se consagró primero en leyes de igualdad social o de igualdad real de las mujeres y fue la debilidad del propio Estado de derecho lo que determinó que no fuera incorporada inmediatamente a la normativa electoral.

Lubertino nos muestra también que las medidas establecidas son muy disímiles. Ello es válido no sólo en el porcentaje adoptado (entre el 25 y el 50%), sino sobre todo en su relación con el sistema electoral y con las sanciones en caso de incumplimiento. En ese campo se mueve el artículo de Lilian Soto,<sup>27</sup> que justamente revisa la relevancia del tamaño de las circunscripciones, el de las listas y los diferentes aspectos que hacen al sistema electoral en su vinculación con las cuotas.

Esta investigación no se agota en la normativa ni en la aplicación de la misma, sino que ha recabado datos acerca de qué ha pasado en los países cuando no se han cumplido las normas que sobre cuotas contiene la legislación electoral. En dos artículos, Rocío Villanueva analiza el importante proceso de judicialización de la aplicación de las cuotas. Costa Rica y

Argentina han sido los dos países en los que más se ha judicializado la aplicación de las cuotas y coincidentemente, son los dos más exitosos en su aplicación. Una clara reglamentación, así como jurisprudencia favorable a las cuotas, ha propiciado la disminución de los litigios y una eficaz implementación.

Villanueva nos acerca de manera sistemática el tratamiento que han tenido los dos casos sobre incumplimiento de cuotas presentados ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), contra Argentina y Perú, que constituyen precedentes jurídicos internacionales de relevancia. Tanto en la doctrina, en las observaciones y recomendaciones generales del Comité de Derechos Humanos y del Comité CEDAW, así como en las resoluciones y otros documentos de la CIDH, se encuentran interesantes argu-

---

<sup>27</sup> Véase el asterisco al inicio del presente ensayo.

mentos para sustentar la compatibilidad del mecanismo de cuotas para promover la participación política de las mujeres, con el principio de igualdad.

Es poco lo que la información recabada aportó al conocimiento del monitoreo que oficialmente se realiza sobre aplicación de las cuotas. Sin embargo, el seguimiento sistemático es insoslayable y además constante, pues con base en las críticas existentes es que se pudieron modificar leyes y reglamentos, hasta que fuesen realmente efectivos. María Fernanda Cañete focaliza en esta problemática centrando su trabajo en el monitoreo desplegado por los organismos electorales, concretamente en el control de la aplicación de las cuotas en la conformación de las listas electorales. Los mecanismos de vigilancia y seguimiento desarrollados de *motu proprio* por diversas instancias son impulsados especialmente por mujeres y suelen estar complementados con actividades que buscan difundir información, aportar a la modificación de comportamientos políticos inequitativos, contribuir a la comprensión de la dinámica política con relación a la participación de las mujeres y/o proponer ajustes o correctivos que vuelvan a las cuotas más eficaces.

Algunos de los mecanismos relevantes de seguimiento han sido los informes gubernamentales al Comité de la Convención CEDAW, al dar cuenta del cumplimiento de los artículos 4o. y 7o. Y cuando los Estados no se han ocupado de manera adecuada, en la región se desarrolló una importante experiencia desde la sociedad civil elaborando los conocidos como “informes alternativos o sombra”, sobre los cuales las personas expertas que integran el Comité toman también conocimiento.

Existen también organismos internacionales que de manera consecuen- te han hecho el monitoreo y se han convertido en la principal fuente de datos accesibles y sistematizados. Se trata de organismos como la Unión Interparlamentaria, IDEA International, CAPEL/IIDH y CEPAL, que han desarrollado formas de seguimiento poniendo a disposición los datos para otros seguimientos o análisis.

Sin embargo, hacía falta contribuir a un abordaje sistemático para los monitoreos que se realicen en el futuro y ese es otro de los aportes de Clyde Soto el libro enunciado al pie de página en el comienzo de este ensayo. Mostrando una madurez que solamente la sedimentación de conocimientos en la materia puede dar, ofrece un sistema de indicadores que permitirán organizar mejor los bancos de datos y los análisis respecto a la participación política de las mujeres y a los mecanismos para hacerla equitativa. Es un sistema sencillo y manejable, que incluye las principales cuestiones en relación con la representación femenina y masculina.

Este trabajo es parte de un esfuerzo colectivo internacional para promover la igualdad de las mujeres en la representación política. La dinámica de los acontecimientos es aceleradísima y es deseable que haya un acceso directo a la información. Por eso dicho libro se cierra con una sitiógrafía elaborada por Lucrecia Molina Theissen y Marcia Ugarte Barquero. Se trata de una presentación comentada de sitios en la web en los que se encuentran datos y/o análisis sobre la participación política de las mujeres y muy especialmente, sobre los efectos de las cuotas.

## V. CONDICIONES PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS CUOTAS

Es tiempo de festejo de avances hacia la paridad, pero aún no se pueden extraer lecciones de su puesta en práctica. Es posible, sin embargo, establecer las condiciones para que las cuotas den el resultado esperado.

Ese resultado está referido a la representación, que según Mauricio Cotta<sup>28</sup> significa, entre otras cuestiones, sustituir, actuar en lugar de alguien o de algún grupo, cuidar los intereses de alguien. Una representación simple y directa se produce cuando un grupo encomienda a alguien una gestión concreta para que la realice en su nombre.

La representación política es más compleja, pues una comunidad política elige a un representante para múltiples funciones y es mucho más difícil determinar a quién debe responder y rendir cuentas: ¿a sus electores? ¿al conjunto de la población? ¿a la ciudadanía con derechos plenos? Ernesto Laclau considera que la representación política es ambigua, pues quien representa no sólo recibe mandatos de sus representados sino que además influye en la constitución identitaria de las personas o grupos a quienes representa.<sup>29</sup> Si alguna persona se siente representada por otra es porque se identifica con el pensamiento y las acciones de ésta, que no necesariamente le consultó previamente, ni le rindió cuentas posteriormente.

De una forma u otra, de lo que hablamos con las cuotas es justamente de una medida para el incremento de mujeres en la representación política. Concretamente, para un aumento de la cantidad de mujeres que serán electas para desempeñar determinadas funciones en el Estado. De ninguna

---

<sup>28</sup> Cotta, Mauricio, "Representación política", en Bobbio, Norberto *et al.*, *Diccionario de política*, 6a. ed., México, Siglo XXI, 1991, p. 1384.

<sup>29</sup> Laclau, Ernesto, "Democracia y representación", en Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal, *La democracia de fin de siglo*, Asunción, CDE, 1991, pp. 11-15.

manera las cuotas nos hablan de qué tipo de mujeres deben ser, ni cuál es su pensamiento y acción.

Ahora bien, las elecciones son el mecanismo principal de selección de gobernantes en la democracia. Según Dieter Nohlen<sup>30</sup> las elecciones son el mecanismo más amplio de participación ciudadana, pues permite la solución pacífica de conflictos, consultando la opinión de todos los ciudadanos y ciudadanas y decidiendo según el principio de mayoría.

En una comunidad política puede haber distintas opiniones acerca de quién debe gobernar y cómo debe hacerlo. Las elecciones permiten escoger una de ellas: aquella que la mayor cantidad de personas legalmente acreditadas considera que es la que debe gobernar. Para que se consideren democráticas, las elecciones deben ser competitivas, no basta con que se vote, sino que todos los grupos de la sociedad deben tener posibilidad de organizarse libremente, presentar candidaturas, hacer propaganda para convencer a las y los integrantes de la comunidad política, ejercer y controlar el sufragio y el conteo de votos.

En ese marco podemos afirmar que hay cuatro condiciones para que las cuotas den los resultados esperados y son:

- 1) Vigencia del *Estado de derecho*, es el que está regido por un orden jurídico, en el que se definen los derechos y deberes de los diferentes componentes de la comunidad política. Legalmente se regula la conducta de las instituciones estatales, de los y las gobernantes, de los grupos y los individuos, así como las relaciones entre éstos. Lo más importante es que en un Estado de derecho nadie, ninguna persona, está por encima de la ley, aunque tenga el mayor poder político, económico, social o cultural. De esta manera, una de las principales características del Estado de derecho es la seguridad jurídica.

La experiencia ha mostrado que en muchos casos los propios Estados no cumplen con las normas que aprueban. Y en otros, que aprueban normas contradictorias que llevan a grandes confusiones a la ciudadanía.

- 2) Debe haber una *ciudadanía activa de las mujeres*. En ese sentido se debe atender a las cuestiones que más tradicionalmente se han abordado como el liderazgo, la documentación, la inscripción en los registros electorales, la participación en organizaciones sociales y políticas, y

---

<sup>30</sup> Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982.

en las comunidades. Pero también resulta imprescindible que haya mujeres dispuestas a pelear por un cargo de representación. Y eso se refiere ciertamente a las candidaturas, pero también a la posibilidad de litigar en el caso de que se incumplan las normas. Los casos de judicialización nacionales e internacionales que se analizan en este trabajo son un ejemplo de ello.

- 3) Se debe generar una *opinión pública favorable* a la inclusión de las mujeres en la representación. En realidad, si la opinión ciudadana es desfavorable, seguramente encontrará la forma de burlar las normas. Es más, los estudios sobre cuotas nos han mostrado que una misma medida puede tener efectos absolutamente diferentes en contextos distintos. Por ejemplo, las mujeres han ascendido en el Perú al incorporarse el voto preferencial, mientras que en República Dominicana el efecto ha sido de descenso.
- 4) Las cuotas deben contemplar una serie de *mecanismos adecuados al sistema electoral*. Ciertamente, ningún mecanismo sirve allí donde los poderosos no se someten a las leyes, las mujeres no defienden sus derechos o la ciudadanía es desfavorable a la participación femenina. Pero aun teniendo todas esas condiciones, es imprescindible que los mecanismos que se adopten estén pensando en el sistema electoral concreto en el que se aplicarán las medidas.

## VI. LA PARIDAD COMO ENRIQUECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

La noción de democracia es posiblemente una de las más debatidas en este mundo globalizado. Eso no se debe solamente a la diversidad de sujetos afectados por los sistemas políticos, ni a su alta legitimidad y extensión —como en ninguna otra época de la historia de la humanidad—, sino por estar en constante transformación, como en cambio profundo están los Estados, la economía, la tecnología y sobre todo los actores que participan en el sistema político.

Ahora bien, es de especial relevancia comprender que la paridad no es una cuota mayor a favor de las mujeres, sino la incorporación de la diversidad sexual a la democracia (igual que la territorial). Se trata de la expresión más amplia de universalidad de derechos políticos, es decir, de pluralismo que significa igualdad para la diversidad. Esto fue posible cuando se avanzó en igualdad y no discriminación.

A diferencia de la cuota, que es una medida temporal de ajuste cuyo objetivo es reducir la subrepresentación de las mujeres en la política, *la paridad es una medida definitiva que busca compartir el poder político entre mujeres y hombres y transforma la idea misma de democracia.*

### 1. *La democracia*

La democracia, su noción, ha variado mucho desde que la inventaron los griegos, como un sistema político que definía como soberanos-ciudadanos a los varones atenienses propietarios y excluía a todos los demás, por supuesto también a las mujeres atenienses. La palabra clave de ese sistema político en su nacimiento en el siglo V antes de Cristo, es *soberanía popular*. Los griegos se desmarcaron de las autocracias con diversos vestidos que poblaban el planeta, con su *demos* (pueblo, población, gente) y *kraitos* (autoridad, poder, superioridad). Pero dejemos que sea el propio Pericles, el gobernante del esplendor de la democracia ateniense, quien la defina en unos párrafos de su famoso discurso “Valoración de la democracia ateniense”:

Comenzaré por nuestros antepasados, pues es justo y hermoso que en esta ocasión se les ofrezca el honor del recuerdo. Porque ellos nos entregaron la polis libre gracias a su valor... Dejaré a un lado las empresas guerreras... y mostraré en cambio la política mediante la cual llegamos a ser grandes y el sistema de gobierno y la manera de ser que nos permitieron lograrlo...

Tenemos un régimen de gobierno que no envidia leyes de otras ciudades, sino que somos ejemplo y no imitamos a los demás. Su nombre es democracia, por no depender el gobierno de pocos, sino de un número mayor; de acuerdo con nuestras leyes, cada uno está en situación de igualdad de derechos en las disensiones privadas, mientras que según el renombre que cada uno tenga, a juicio de la estimación pública, es honrado en lo público. No tanto debido a la clase social a que pertenece, como por su mérito; tampoco en caso de pobreza, si alguien puede hacer un beneficio a la ciudad, se lo impide la oscuridad de su fama.<sup>31</sup>

La democracia ateniense era directa o como hoy la llamamos, *participativa*. Esta idea de que el conjunto de la ciudadanía es la que decide sobre los asuntos públicos, sigue vigente. Es más, hay un fortalecimiento de mecanismos de democracia directa. Los que se han mantenido en muchos de los ordenamientos jurídicos han sido el plebiscito y el referéndum, pero a eso

<sup>31</sup> Discurso citado por el historiador Tucídides de Atenas en *Las guerras del Peloponeso*.



tenemos que agregar figuras de gran relevancia actual, como la revocatoria de mandato y la iniciativa popular para propuestas legislativas y la promoción de consultas ciudadanas.

La democracia *representativa*, en cambio, es moderna y nacida del republicanismo de finales del siglo XVIII, con las grandes revoluciones americana y francesa. Es allí donde nacen también los sistemas electorales, que han ido cambiando. Todo un siglo hubo de esperar hasta encontrar las fórmulas matemáticas del belga D'Hont, que permitieron consagrar los sistemas proporcionales. Es por su inclusión en la democracia representativa, que las sufragistas pelearon hasta que consiguieron la consagración de los derechos políticos de las mujeres país por país.

La filósofa política belga Chantal Mouffe es quien nos ha mostrado con claridad que la clave de las democracias modernas, a la par de la soberanía popular, es el *pluralismo* como lógica del liberalismo político. Así, según la autora, en la democracia moderna “se habla de ‘articulación’ de dos lógicas por cuanto no es posible deducir el pluralismo de la noción de soberanía popular o concepción clásica de la democracia”.<sup>32</sup>

El pluralismo implica el reconocimiento y, por cierto, la legalidad de la existencia de diferentes visiones, ideas, grupos de interés, etcétera, al interior de una sociedad. En las democracias modernas, por lo tanto, es imprescindible que distintos grupos organizados puedan tener iguales derechos de competir por dirigir la institucionalidad de la comunidad política, es decir el Estado.

Si así lo aceptamos, tenemos que pensar en las condiciones básicas de la democracia y para ello recurrimos a Larry Diamond y Juan Linz,<sup>33</sup> que incluyen entre ellas:

- *Competencia* significativa y extensa entre individuos y grupos organizados (especialmente partidos políticos) para todos los puestos de poder efectivo en el gobierno, que se da a intervalos regulares y sin coerción;
- Un alto índice de *participación política* en la *selección de líderes y de las políticas*, por lo menos en elecciones libres y justas, de manera tal que ningún grupo social de adultos sea excluido;

<sup>32</sup> Véase Mouffe, C., “Ciudadanía democrática y comunidad política”, en Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal, *op. cit.*, nota 28, p. 19.

<sup>33</sup> Diamond, Larry y Linz, Juan (1989), “Introduction: Politics, Society, and Democracy in Latin America”, en Diamond, L. *et al.*, (eds.), *Democracy in Developing Countries. Latin America*, trad. de Jane Riquelme, Boulder, Lynne Rienner Publishers, vol. 4, 1992, p. xvi.

- Un nivel de *libertades civiles y políticas* —de expresión, de prensa, de asociación— suficiente para asegurar la integridad de la competición política y de la participación.

Debemos pensar entonces en ¿quiénes compiten? ¿quiénes son actores en la democracia? y ¿de qué manera participan? Veamos al respecto a continuación.

## 2. ¿Qué diversidades societales son relevantes para la democracia y cómo se expresan?

Las sociedades son diversas y eso es una constatación de la realidad. Lo que aquí nos ocupa es pensar y considerar la manera en que se han integrado las diversidades a los sistemas electorales y a la representación política.

La edad constituye una diversidad habilitante tanto para el voto como para cada una de las candidaturas. Generalmente se determina una edad a partir de la cual se adquiere el derecho a votar, a postularse a diputaciones, senadores/as, concejales, alcaldes, gobernaciones o a la Presidencia de la República. En las legislaciones en las cuales el voto es obligatorio, también suele determinarse a partir de qué edad deja de serlo.

Otra diversidad relevante es la ciudadanía. En la mayoría de los países de la región pueden votar y ser electas para cualquier cargo, solamente las personas que tienen la ciudadanía del país. En algunos casos, como para la Presidencia de la República, se exige de manera generalizada la ciudadanía natural. En otros casos, principalmente de países del Cono Sur, la ciudadanía municipal difiere de la nacional y de la provincial; así, Argentina, Chile y Paraguay otorgan ciudadanía municipal plena a personas extranjeras afincadas por más de un número determinado de años en un municipio.

Sin embargo, la diversidad que marca la idea misma de pluralismo, aquella que tan dificultosamente se logró en América Latina y el Caribe, es la diversidad ideológica o de asociaciones políticas. Son estas propuestas las que conquistan votos y a ellas se adjudican los cargos ejecutivos o los escaños, conforme a las fórmulas matemáticas que hacen al propio sistema electoral.

En esa competencia entre las asociaciones políticas —que según los casos son solamente partidos políticos o también incluyen a movimientos y alianzas políticas e incluso a candidaturas independientes— hay ciertas reglas que tienen que ver con la distribución territorial de la representación

política. Es frecuente que las propias Constituciones dispongan que deba haber representación territorial. Es decir que en una parte del territorio nacional, constituida en circunscripción electoral, se dispute una cantidad determinada de cargos, conforme a la cantidad de población. Es frecuente también que se disponga que ningún departamento o provincia puede quedar sin representación parlamentaria.

Llegado a este punto, nos encontramos con la diversidad sexual. ¿Hasta dónde es relevante que el sistema electoral contemple esta diferencia? Se ha visto que la no consideración de esa diferencia ha llevado a una sobrerrepresentación masculina y a una subrepresentación de las mujeres. Lo especial de la diversidad sexual es que está presente en todas las otras diferencias societales —contempladas o no en los sistemas electorales— y es justamente la propuesta de mecanismos para esa inclusión la que se ha desarrollado con las cuotas. La paridad ha convertido a esta diferencia en un elemento más del sistema electoral y de la idea misma de democracia. A la par del territorio, está pasando a ser un elemento estructural de la representación política democrática.

Ahora bien, no toda integración de las diversidades a la democracia —incluso las organizadas— se ha resuelto necesariamente mediante su integración a la representación política. Es más, posiblemente la diferencia más importante en la historia de la intolerancia-pluralismo es la religiosa (según el propio Sartori) y se resuelve más por exclusión que por inclusión.

¿Acaso puede decirse que allí donde hay partidos y/o gobiernos confesionales hay democracia? Los partidos confesionales tienden a ser fundamentalistas, a regirse por libros sagrados y a no abrirse a pactos sociales. Eso resulta hoy muy evidente en los Estados islámicos.<sup>34</sup> Por eso y por las polémicas sobre los derechos sexuales y los derechos reproductivos, así como por la reactivación de diversas formas de intolerancia religiosa, es que se ha pasado a revalorizar al Estado Laico.<sup>35</sup> Concretamente, el pluralismo religioso se garantiza mediante Estados aconfesionales y vigencia efectiva de la libertad de culto.

---

<sup>34</sup> Debe diferenciarse entre la religión musulmana o mahometana y el islamismo. Solamente el último es quien tiene la pretensión de constituirse en el único poder político de un Estado y manejar a éste conforme a la interpretación de los imanes de mayor poder. Ello ha sido un importante punto de debate y aclaración en los Diálogos Feministas realizados en Nairobi en enero de 2007, sobre todo por parte de las “Mujeres que viven bajo leyes islámicas”.

<sup>35</sup> Véase Campaña 28 de septiembre, Campaña tu boca contra los fundamentalismos, y Campaña por la Convención de los derechos sexuales y los derechos reproductivos, *La trampa de la moral única. Argumentos para una democracia laica*, Lima, 2005.

Una cuestión interesante es que Colombia tiene una reserva de escaños para indígenas, si bien se trata de un país en el que los pueblos indígenas son minoría. Sin embargo, en los países de mayoría indígena no se han propuesto cuotas, sino que se han posicionado como liderazgos políticos mediante la constitución de partidos indígenas (como en Ecuador) o liderando organizaciones políticas (como en Bolivia y Guatemala).

Pareciera ser entonces, que otras diversidades como la de opción sexual, la de identidad de género, la racial y la lingüística han buscado mucho más su integración mediante la captación de votos a partir de sus propias banderas, que proponiendo algún mecanismo de acción positiva.

### 3. *La democracia incluyente*

La democracia latinoamericana es representativa, aun en el caso de que no se mencione la representación. Al mismo tiempo puede considerarse que es crecientemente participativa, pues en diversos países tienen vigencia mecanismos como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocatoria de mandato. Sin embargo, persiste una insatisfacción con la democracia, basada principalmente en la capacidad del sistema político de procesar adecuadamente el conflicto social en la región más desigual del mundo.

José Thompson ha llamado la atención justamente sobre la importancia de la democracia incluyente.<sup>36</sup> En muchos casos esa inclusión se estimula mediante políticas públicas, que van desde las transferencias de dinero, hasta programas diversos de acción positiva como las becas para que jóvenes afrodescendientes e indígenas puedan tener formación universitaria.

Las elecciones se han mostrado capaces de realizar la inclusión de actores históricamente postergados y su triunfo electoral ha obligado a cambiar el mapa de poder regional y nacional. El ejemplo más claro es el de Bolivia, con su afirmación de soberanía sobre el gas y los hidrocarburos, así como con la participación de indígenas en el poder. Un proceso de cambio en la reglas y en la distribución del poder, es necesariamente conflictivo y por eso es fundamental que se contemple al conflicto como una posibilidad cierta y que se desarrollen mecanismos para la solución pacífica de esos conflictos.

---

<sup>36</sup> Thompson, José, “Participación, democracia y derechos humanos. Un enfoque a partir de los dilemas de América Latina”, ponencia presentada en la Conferencia internacional “Thomas Jefferson, Rights and the Contemporary World”, organizada por el International Center for Jefferson Studies, Bellagio, Italia, del 3 al 7 de junio de 2002, publicada en la *Revista IIDH*, núms. 34 y 35, pp. 79-103.

En el caso de las mujeres, su inclusión puede ser garantizada por el propio sistema electoral y de hecho ya lo es en los países con cuotas y en los que se consagró la paridad. Esta nueva situación obliga a pensar también a la igualdad como componente fundamental de la democracia. Eso es lo que ha desarrollado Clyde Soto en su artículo sobre acciones positivas, en los siguientes términos: “La democracia es un sistema de gobierno y de convivencia donde tanto la voluntad como las necesidades de las personas, así como los beneficios a que acceden, se consideran en un marco de igualdad”.

En esa perspectiva, las cuotas de participación femenina constituyen un mecanismo que fuerza la integración de las mujeres a la representación política y se supone que mediante ellas, puede llegarse a la igualdad y que una vez conquistada ésta se las podrá eliminar. Sin embargo, en el periodo de realización de la investigación se operó un cambio en el pensamiento sobre democracia. La propuesta de paridad afecta a la idea misma del pluralismo democrático y plantea la inclusión de la diversidad sexual al sistema electoral. Se trata del paso de un mecanismo temporal, compensatorio de la discriminación y acelerador de la igualdad *de facto*, a ser parte integrante de la idea de democracia, integrada de manera permanente y no temporal al sistema electoral.

#### 4. *La paridad en América Latina*

La idea de la paridad sexual nació en una cumbre realizada en Atenas en 1992.<sup>37</sup> En el marco del Programa de Acción para la Igualdad de Oportunidades del Consejo Europeo de Ministros, se emitió la Declaración de Atenas, que decía: “Las mujeres representan más de la mitad de la población. La democracia exige la paridad en la representación y en la administración de las naciones”.

Francia fue el primer país que modificó su Constitución en 1999 para posibilitar la paridad entre mujeres y hombres, enmendando el artículo 3o. con el texto “La ley favorece el acceso igual de mujeres y hombres a los mandatos y a las funciones”. Enmendó también el artículo 4o. de su Constitución, relativo a los partidos políticos: “[Los partidos] contribuirán a la puesta en práctica del principio que se enuncia en el último apartado del

---

<sup>37</sup> Todo lo referido al proceso europeo y francés fue extraído de Gaspard, Françoise, *Lecciones de las leyes electorales relativas a la paridad en Francia*, 2003, en <http://www.iadb.org/sds/doc/FGaspardSpanish.pdf>.

artículo 3o. en las condiciones que la ley determine”. Poco tiempo después adaptó su ley electoral al nuevo mandato constitucional.

Tres estudios de caso muestran las propuestas de paridad en América Latina. María Fernanda Cañete analiza el caso de *Ecuador*, en el que constitucionalmente desde 1998, se propuso un horizonte paritario aunque con la idea de acción positiva. En ese caso se dispuso que la cuota del 30%, ascendería un 5% hasta llegar al 50%. La autora revisa muy especialmente la representación por sexo en la Constituyente de 2008.

El importante aporte ecuatoriano radica justamente en que determina un horizonte igualitario, ya no el temporal para acelerar la igualdad *de facto* previsto en el artículo 4o. de la Convención CEDAW. Sin embargo, su sistema de candidaturas en listas abiertas, hace que las cuotas sean de entrada a las elecciones, pero no de resultado. Habrá que revisar las nuevas leyes que promulgue Ecuador a partir de la consagración constitucional de la paridad, en la Constitución aprobada por plebiscito en 2008.

El segundo caso es el de *Bolivia*. Diana Urioste y Katia Uriona analizan uno de los casos más interesantes, ya que se trata de un país en el que las cuotas no habían dado históricamente los resultados esperados. Sin embargo, se puede ver cómo una formulación adecuada a la cultura puede llevar a mejores resultados hacia la igualdad entre mujeres y hombres.

Las autoras muestran que en la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (2005), se establece una cuota del 50% con la debida alternancia. Igualmente en la convocatoria a la Asamblea Constituyente se determinó que, en la inscripción de las candidaturas presentadas por cada organización, de tres candidatos a Constituyente por cada circunscripción, los dos primeros debían “conformar el binomio hombre-mujer, mujer-hombre”; y que en las circunscripciones departamentales donde se presenten cinco candidaturas a Constituyente, por lo menos dos deben ser mujeres, respetando la alternancia.

La Constitución boliviana de 2009 determina que debe haber equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres en el gobierno (artículo 11), que en la formación del poder político la participación debe ser equitativa entre hombres y mujeres (artículo 26) y que en la elección de asambleístas se garantizará igual participación de hombres y mujeres (artículo 147). Como puede verse, la máxima norma es explícita, pero de todas maneras la disputa continúa a la hora de bajar las disposiciones a la ley electoral.

En el caso de *Costa Rica*, Eugenia María Zamora nos ofrece el proceso de más de dos décadas desde que las mujeres —y muy especialmente las feministas— comenzaron a generar mecanismos legales que en menos de

dos décadas, colocó a ese país en uno de los más igualitarios del mundo en cuanto a representación política se refiere. La paridad está aún por aprobarse en Costa Rica, pero aparentemente existe ya un consenso social tan alto a favor de la igualdad que pareciera que se avanzará en poco tiempo.

Esperamos que los contenidos de este libro contribuyan con el quehacer de los organismos electorales —tanto en los países con cuota como en aquellos que no cuentan con ese mecanismo—, de manera que la participación y representación política y ciudadana de las mujeres sea cada vez más una realidad. También deseamos que estos aportes enriquezcan la labor de las instituciones del Estado con responsabilidad en materia de igualdad y no discriminación, así como que propicien mayor información para la acción por parte de las organizaciones de mujeres y feministas de la sociedad civil.

## LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL LATINOAMERICANA Y SU INCIDENCIA EN LOS PROCESOS POLÍTICOS Y ELECTORALES DE LA REGIÓN: UNA NUEVA FORMA DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA QUE LLEGÓ PARA QUEDARSE\*

Ricardo VALVERDE

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Transitamos en el terreno de la democracia*. III. *Sociedad civil organizada, participación política y relevamiento doctrinario*. IV. *Una década después*. V. *¿Retos para la próxima década?* VI. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Conceptualmente, así como en la práctica política latinoamericana, se ha venido superando la idea de que sólo se puede participar políticamente si se forma parte de alguna candidatura propuesta por un partido o movimiento, o bien, acudiendo a las urnas a depositar un voto. Esa visión trasnochada y limitada ya no sirve para entender las características o los alcances de esta forma de participación.

Hoy, encontramos un espectro mucho más variado y rico de posibilidades, que en buena medida fueron resumidas en la definición operativa establecida por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos para delinear los contornos de su XIX Curso Interdisciplinario de 2001, cuyo eje temático fue justamente el de la participación política. Esta definición operativa se describe como

---

\* Versión publicada en la edición de 2009.

<sup>1</sup> La base de este texto es una obra del mismo autor titulada “Del Boletín Electoral Latinoamericano XVII (1997) al Cuaderno de CAPEL 53 (2008). Una lectura actualizada sobre la observación nacional electoral 10 años después”, en Varios Autores, *Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina*, IIDH/CAPEL, 2008, pp. 103-127.



toda actividad de los miembros de una comunidad derivada de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación, participar en la definición y elaboración de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas encomendadas a sus representantes.<sup>2</sup>

Lo anterior permite, por supuesto, un manejo más amplio de los alcances de la participación, integrando elementos esenciales de lo relacionado con los comportamientos electorales de los ciudadanos, ampliando las prácticas en las que los esquemas partidarios o de los movimientos que hoy en día nutren y enriquecen la realidad de algunos de los países de la región se desenvuelven e interactúan, pero a la vez rescatando un perfil más *ciudadanizado* del quehacer político y democrático, en sus facetas de reclamo, control o incluso hasta de colaboración con el poder público cuando es procedente.

Con seguridad, se trata de una consecuencia más de la ruptura del monopolio que los partidos políticos tuvieron en su origen hace varios siglos y hasta hace relativamente poco tiempo, para ser las figuras que por excelencia materializaban esa intermediación entre los ciudadanos y el poder público. Las estructuras partidarias siguen siendo claves en el juego democrático, aunque ya no son los únicos actores, pues hoy deben compartir créditos con otras expresiones de una sociedad que es bastante más compleja que la existente en la época de oro del surgimiento y el desarrollo de los partidos.

Las elecciones son ahora algo más que procedimientos; entre otras cosas tenemos un abanico de espacio público mucho más complejo y actores que no son solamente los organismos electorales y los partidos políticos, que no quieren ni pretenden sustituir a estos en sus tareas y responsabilidades frente al proceso político.

Por eso no es de extrañarse que la observación nacional electoral (en sentido amplio, entendida como la acción de organizaciones de la sociedad civil que desarrollan actividades de incidencia en el ámbito político o electoral de un país), sea una institución que llegó para quedarse en América Latina. Lo sorprendente no es sólo su capacidad para ajustarse al cambio de los tiempos o el nivel de influencia que pueden llegar a tener en la realidad estas organizaciones que asumen, desde la sociedad civil organizada, una

---

<sup>2</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). XIX Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos, 2001.

tarea de incidencia; lo relevante sigue siendo la potencialidad democrática arrolladora que representa esta figura, matizada con la ética ciudadana que es necesaria para su viabilidad, desarrollo y éxito. América Latina —alumna aventajada de experiencias que tuvieron su génesis en otras latitudes— es una muestra palpable de este espectro amplio de hechos y acciones políticas que es la observación nacional, en el que podemos ver casos muy significativos y exitosos, junto con otros que apenas resisten el peso de una coyuntura y se pierden en los pliegues de la historia sin gran trascendencia en los anales de la participación política de sus países.

Independencia de todos los actores, seriedad, audacia, creatividad, articulación de fuerzas democráticas, probidad y honestidad, se revelan entonces no solamente como virtudes a las que es consecuente propender, sino como elementos claves *sine qua non* para explicar la existencia misma y la tolerancia a las nuevas exigencias que el desarrollo y las condiciones políticas van presentando en cada momento.

El formato y los principios son los mismos. La actitud y la manera en que en cada país se interpreta la partitura de la observación nacional es lo que hace la diferencia. Por eso las lecciones de cada uno de estos países no son sino referentes que tarde o temprano se han ido ensayando o replanteando en realidades tan distintas de América como Paraguay, México, República Dominicana, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Perú, Honduras, Argentina, Venezuela, Panamá, Chile y recientemente, Ecuador, Colombia, Costa Rica o Bolivia.

La supervivencia, y sobre todo el reto de que a la vez se mantenga la calidad técnica de las actividades desplegadas por estas organizaciones que hacen incidencia en los procesos políticos de sus países, no son para nada tareas fáciles. Es por eso que estas reflexiones pretenden ser un reconocimiento, una constatación, pero a la vez un homenaje a esos esfuerzos; igual que en su oportunidad lo fue el artículo que escribiéramos Ricardo Valverde y Eduardo Núñez en la desaparecida serie del IIDH/CAPEL *Boletín Electoral Latinoamericano* en 1997, denominado “Más participación ciudadana es igual a mayor democracia”,<sup>3</sup> las reflexiones que hoy toman forma en esta nueva contribución, sin dejar de relevar aquellas experiencias primigenias de finales de los años ochenta e inicios de los noventa, son parte de ese mismo tributo.

---

<sup>3</sup> Valverde, R. y Núñez, E., “Más participación ciudadana es igual a más democracia”, *Boletín Electoral Latinoamericano XVII*, San José, IIDH/CAPEL, enero-junio de 1997, pp. 67-78.

## II. TRANSITAMOS EN EL TERRENO DE LA DEMOCRACIA<sup>4</sup>

Hoy en día las frases retóricas como que la democracia es el “gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo” ya no tienen el mismo significado básico y efectista que tuvieron en algún otro momento. *Democracia* es un concepto polisémico y complejo que involucra muchos factores. En efecto, sus raíces etimológicas griegas nos remiten a las palabras “demos” (pueblo) y “kratos” que significa gobierno, pero la doctrina siempre nos alerta sobre las diferencias históricas y sociológicas que apuntamos antes, por lo que pueblo hoy en día no es ni cuantitativa ni cualitativamente lo que era en el tiempo de los griegos. Luego de la larga etapa de la supremacía romana y la vigencia del feudalismo, son las cartas de derechos y, más adelante, el constitucionalismo moderno, lo que permite un renacer de la noción democrática. Por supuesto, el énfasis se pone entonces en componentes nuevos como las limitaciones para los detentadores del poder y la voluntad soberana de los que ahora componen el pueblo, bajo el supuesto de que la igualdad entre ellos es un factor esencial y atributo permanente de la nueva realidad social y política que se estaba construyendo. Faltaba por supuesto mucho tiempo para llegar a la plenitud de la ciudadanía, con el reconocimiento de los derechos de las mujeres a la participación en la vida política o la integración de los extranjeros a la misma.

Esto lleva sin embargo al hecho de que entonces las reglas con las que funciona la democracia, lleguen a tener un papel determinante junto con los valores que la ideología emergente (liberalismo, capitalismo) necesitaba puntualizar: libertad, igualdad, tolerancia, pluralismo. En general, los valores que le dan contenido a lo que en la actualidad conocemos como derechos civiles y políticos, relacionan estrechamente los derechos humanos y la democracia;<sup>5</sup> de aquí que los factores de la representatividad y la mecánica formal de la legitimidad de la elección de los representantes, comenzaran a adquirir una relevancia inusitada, al punto de que en la actualidad en un sector mayoritario del imaginario popular prevalece la idea de que demo-

---

<sup>4</sup> Véase Valverde, R., “Algunas reflexiones y lecciones aprendidas en torno a la democracia y la calidad democrática. El poder de la doctrina y de las metáforas al servicio de la causa democrática y de los derechos humanos”, *Revista de Derecho Electoral*, Lima, año I, núm. 0, 2007, pp. 46-57.

<sup>5</sup> Picado, S., “Derechos políticos como derechos humanos”, en Nohlen, D. *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, pp. 48-59.

cracia (representativa) es sinónimo de elecciones libres, justas, periódicas, limpias y competidas. El problema se torna más complejo cuando en el transcurso del pasado siglo comienzan a abrirse paso nociones complementarias o alternativas como participación política, que introducen entonces la distinción entre el perfil representativo y el perfil participativo de la democracia.<sup>6</sup>

Otros acontecimientos históricos como el advenimiento de un sistema político socialista, llevó a complejizar más el problema, pues entonces contábamos también con nociones antagónicas pero a la vez difuminadas conceptualmente como democracias capitalistas y democracias populares o socialistas. La interrelación temática que supone la construcción de un mundo complejo y multidisciplinario como el actual, condujo también a la distinción entre democracia formal, democracia política, democracia electoral, democracia social y hasta democracia económica. Aquí entramos ya al mundo de la especificidad académica (derecho, sociología, ciencia política) altamente seducido por la recurrencia al metalenguaje y a las nociones codificadas que, aunque geniales en algunos casos, sólo pueden entender los especialistas.

Para hacer el tema más complicado aún, no se puede desconocer que en torno a la democracia existen en la actualidad otras nociones esenciales para la filosofía del derecho, la teoría del Estado u otras ciencias sociales: Estado y en particular el Estado de derecho; la ciudadanía y toda la discusión actual sobre sus alcances; la gobernabilidad (democrática) y la democratización. La vinculación de todas ellas para la noción de transición a la democracia es más que relevante. Todos estos factores son claves para la comprensión de la democracia como régimen político, pero a la vez difuminan y problematizan conceptualmente todavía más a la democracia como noción teórica. Así, entre decir que la democracia simplemente es el gobierno del pueblo y su relación con todos estos otros componentes, hay un mar de matices que nos alejan de tener una respuesta sencilla a la sencilla pregunta: ¿qué es la democracia?<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Una de las discusiones recientes más interesantes que se han planteado en esta esfera, se recoge en el proceso de aprobación de la Carta Democrática Interamericana 2001, donde el gobierno venezolano pugnaba por que esta Carta tuviera énfasis en el factor participativo, lo que unos rechazaban alegando la tradición representativa de los regímenes políticos americanos y otros, con postura intermedia, veían en la discusión una falsa dicotomía e incidieron para que el texto recogiera como solución de compromiso una postura ecléctica sobre el punto.

<sup>7</sup> Tanto más complejo es el asunto, en la medida en que se relacione la democracia con factores como la confianza y legitimidad (que lleva a las nociones de “encanto”-“desencanto”),

Aunque estas elaboraciones enfatizan en el sentido de la democracia como régimen político, no es posible ni consecuente desconocer que éste tiene su desempeño (mejor o peor) en el marco de situaciones estructurales que tienen que ver sustancialmente con lo económico y lo social. Esta relación de necesidad es congruente con la idea de que los diferentes tipos de derechos humanos que la doctrina reconoce (civiles y políticos; económicos, sociales y culturales<sup>8</sup> y derechos de la solidaridad o los que algunos llaman “de la tercera generación”), coexisten e interactúan, enfatizando su carácter correlativo e interdependiente.

Todas las anteriores reflexiones son importantes, sobre todo si queremos destacar que de la bucólica polis griega a la democracia de las Américas en 2009 las cosas han cambiado. Pero esos cambios también podemos encontrarlos entre la variante realidad política de finales de los años noventa y el 2009 que vivimos. Justamente por eso tiene sentido estudiar la actualidad de la figura de la observación nacional, teniendo a la distancia la perspectiva de lo que se hacía o se podía hacer dos décadas atrás.

### III. SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA, PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y RELEVAMIENTO DOCTRINARIO

El *Boletín Electoral Latinoamericano XVII*<sup>9</sup> de 1997 buscaba subrayar que en el continente americano existían organizaciones de la sociedad civil que se ocupaban de manera consciente, ordenada y responsable, de incidir favora-

---

el ser sociedades “decentes” según la categoría empleada por el israelí Margalit o la “sociedad justa” definida por Rawls. Por supuesto hay otros abordajes y elaboraciones teóricas que no se desarrollan aquí por razones de espacio y de pertinencia, que enriquecen el debate y lo tornan a la vez complejo (poliarquía, calidad de la democracia, etcétera).

<sup>8</sup> Dichosamente, algunos estudiosos de los derechos económicos sociales y culturales (DESC) ponen hoy la mira en las estrategias de exigibilidad y justiciabilidad de estos derechos, siendo interesantes iniciativas como la *protección de derechos sociales por otros derechos sociales, límites a los derechos civiles y políticos (DCP) justificados por derechos sociales* o la *información como vía de exigibilidad de derechos sociales* quedando entonces muy clara la relación dialéctica entre la eventual protección y exigibilidad de ambos tipos de derechos. Lamentablemente este es un factor poco estudiado, y que en alguna medida forma parte de los grandes desafíos intelectuales y prácticos en materia de teoría democrática o de visualización de mecanismos y espacios orientados a la democratización de nuestros países latinoamericanos; sobre todo los que han enfrentado procesos de quiebre democrático y que se han visto en la obligación de plantear procesos de refundación democrática.

<sup>9</sup> IIDH/CAPEL, *Boletín Electoral Latinoamericano XVII*, San José, IIDH/CAPEL, enero-junio de 1997, p. 235.

blemente, como un actor más, en los procesos políticos y electorales de sus países. Para ello era necesario clarificar el origen histórico y el alcance de la observación nacional (en sentido estricto y en sentido amplio), la implícita impronta de las organizaciones ciudadanas en su origen y desarrollo, así como las técnicas operativas de las mismas.

Por eso interesaba destacar:

- La necesidad de tratar estos temas con gran rigor académico.<sup>10</sup>
- Que fuera una obra de gran claridad conceptual.<sup>11</sup>
- La relación de esta materia con la democracia: tratando Eduardo Núñez, y quien escribe, de dilucidar algunas relaciones entre participación ciudadana y participación política, la visualización de una nueva acción integral del CAPEL de entonces para los desafíos que presentaba la región en materia política, y la tesis de que a más participación ciudadana más democracia, puntualizando que éste es un terreno que entonces (y aún hoy) no debe ser considerado como un coto cerrado y privativo de los partidos políticos y quienes arbitran sus contiendas.
- Las principales actividades desarrolladas por estas organizaciones: abordado esto, principalmente, a partir de una rica ilustración con casos nacionales de México, Perú, República Dominicana, Nicaragua, El Salvador, Argentina y Venezuela.
- Un intento de tipología: presentando la tesis de que los perfiles de estos grupos organizados para incidir en la realidad política y electoral de sus países podían clasificarse al menos en las siguientes categorías: *a)* los que hacen observación nacional en sentido estricto, o sea, seguimiento cualitativo del proceso y de la jornada electoral, con los recursos organizativos y técnicos que ello implica; *b)* los que hacen conteos rápidos o paralelos de resultados electorales, también con los mecanismos y técnicas especializadas requeridas para tal fin; y *c)* los que se especializan en actividades de control y denuncia

---

<sup>10</sup> En este sentido se incluyó un artículo de fondo del académico costarricense Óscar Fernández, denominado “Los avatares de la noción de sociedad civil”.

<sup>11</sup> Se encargó entonces esta tarea al académico peruano y entonces destacado dirigente de la Asociación Civil Transparencia de ese país, Rudecindo Vega, cuyo aporte fue el artículo “Participación ciudadana y observación electoral”, especialmente valioso en el tratamiento de la naturaleza polisémica del concepto de observación electoral y la clarificación de que observar no es fiscalizar, intentando al final una serie de propuestas sobre la utilidad de esta figura.

pública; *d*) los que apoyan la movilización ciudadana para incrementar la participación electoral, por ejemplo por medio de campañas masivas de depuración y actualización de un registro civil o de obtención de documentos de identidad; y *e*) los que hacen educación cívica, formación ciudadana y promoción de la participación política. Obviamente, algunas organizaciones podían responder a más de una de estas categorías.

El fin de la década de los noventa era todavía, de alguna manera, una etapa de ensayo-error, del tipo de sociedad democrática surgida en los diversos países de América tras las experiencias autoritarias vividas en los años anteriores. Los procesos de democratización estaban en etapas desiguales de construcción (de reconciliación nacional, de fortalecimiento institucional, de combate a la impunidad, etcétera). Había dudas o “claroscuros” en cuanto a la legitimidad de algunos de los procesos políticos del continente, en ciertas naciones recién se estaba saliendo de largas y sangrientas guerras fratricidas, en otros países parecían lejanas las condiciones para que la alternabilidad en el poder fuera viable, en algunos se habían gestado y puesto en ejecución figuras como los autogolpes de Fujimori en Perú o de Serrano Elías en Guatemala, que presagiaban neoautoritarismos incompatibles con la democracia que emergía en el continente. Era entonces imposible que en la sociedad civil no se generaran en el mejor de los casos, dudas y la necesidad de tomar recaudos, en cuanto al papel de algunos de los propios organismos electorales que operaban en países del continente. Esto explica, entre otras cosas, la beligerancia de relevamiento de información y denuncia de Alianza Cívica en México, la articulación y desarrollo de Participación Ciudadana en la República Dominicana, el papel de formación cívica que dentro de Saká del Paraguay jugaba una organización como Decidamos o el surgimiento de la Asociación Civil Transparencia en el Perú gobernado entonces por Fujimori.

La fortaleza de esos u otros grupos que existían entonces, es que independientemente de la visión —y en algunos casos, hasta la militancia política de sus integrantes—, nunca dejaron de enfocarse en los esfuerzos por promover la participación política ciudadana y consciente, observaron celosamente y relataron lo destacado, transmitieron fielmente los resultados emanados de las urnas con un rigor técnico y una precisión impresionante. En otras palabras, tuvieron siempre una actuación apegada a la ética, sin

banderías partidarias, que en algunos casos enfrentó las tesis oficialistas<sup>12</sup> y en otros casos tuvo que coincidir con ésta porque ello era lo que dictaba la realidad.<sup>13</sup>

#### IV. UNA DÉCADA DESPUÉS

Los formatos y el sentido de la observación nacional son más o menos los mismos ahora en 2009, pero el contexto en que se desempeñan estos grupos ha variado sustancialmente, motivando que ellos se hayan esforzado en adaptarse creativamente a las nuevas circunstancias, sin perder —en la medida de lo posible— la relevancia de la incidencia en las sociedades y regiones en las que operan.<sup>14</sup> No se trata por razones de espacio y pertinencia la transformación sustancial del mundo en 2009, globalizado, con un desarrollo exponencial de las comunicaciones y sus recursos, y con una profundización también galopante de la crisis de representación de los partidos políticos, en relación con 1997, en cuyo contexto aun se acomodaba el mundo de la caída del Muro de Berlín y en América todavía subsistían partidos ideológicos y de masas fuertes, interactuando con sociedades que aun cicatrizaban sus heridas de los autoritarismos recién desaparecidos por la tercera ola democratizadora que nos alcanzó.

Hoy —al final de la primera década del siglo XXI— no es necesario informar sobre la figura de la observación nacional (en sentido amplio), sobre su novedad, ni sobre la legitimidad de las organizaciones que a nivel nacional desarrollan esas actividades. La solidez de su trabajo es altamente reconocido entre los principales actores políticos y en los medios de comunicación de sus países.

---

<sup>12</sup> En la República Dominicana es cíclico que el partido en el gobierno denuncie la adhesión de Participación Ciudadana a alguno de los principales partidos de oposición. Cuando se da la alternancia en el poder, el sentido de la crítica oficialista cambia de dirección.

<sup>13</sup> Es casi mítica la gallardía y legitimidad ganada por Saká del Paraguay cuando en la época del general Rodríguez, fue su pronunciamiento el que sacó al país de una grave crisis, al reconocer que el Partido Colorado había ganado las elecciones. Eso sucedió también con Transparencia del Perú en la época de Fujimori. Esto a su vez era en 1997 muy acompañado por la cooperación internacional que, de manera —entonces sumamente generosa—, apoyaba estas iniciativas y constituyó por supuesto un factor fundamental para el surgimiento, consolidación y desarrollo de estas experiencias novedosas de participación ciudadana y política.

<sup>14</sup> Una de las referencias panorámicas más actualizadas las ofrece Boneo, H. *et al.*, “La observación (internacional y nacional) de las elecciones”, en Nohlen, D. *et al.* (comps.), *op. cit.*, nota 5, pp. 1072-1109.



Entre los aspectos característicos de la observación nacional en esta nueva etapa, tenemos:

- En la práctica, actualmente, cuando hay elecciones en un país es mucho más fácil y normal el encuentro y la colaboración recíproca entre las observaciones nacional e internacional, que lo que sucedía en 1997.
- Internacionalización de la experiencia: uno de los aspectos característicos del trabajo de las organizaciones ciudadanas del continente que hacen observación nacional de procesos políticos, es el esfuerzo por agruparse y obtener beneficios de la relación directa y horizontal entre ellas. Esto se expresa en la creación misma y funcionamiento del llamado Acuerdo de Lima,<sup>15</sup> desde el año 2000 a la fecha. Hoy en día el Acuerdo de Lima tiene, entre otras cosas, su página web ([www.acuerdodelima.org](http://www.acuerdodelima.org)),<sup>16</sup> que es un punto de encuentro y a la vez de información y difusión; tiene una misión clara: informa específicamente sobre el perfil y actividades de sus integrantes y produce boletines informativos desde 2003.
- Extensión: además de la alta intensidad del trabajo que cada una de ellas realiza en su propio país, el mapa de América revela también un desarrollo extraordinario y extensivo de la observación nacional, que prácticamente se extiende hoy por todo el continente.
- Transferencia de experiencias: una de las características del trabajo de observación nacional hoy en día responde al principio de que al sumarse nuevos países se acumulan nuevas experiencias. Con generosidad y entrega, las organizaciones “mayores” van trasladando a las recién creadas todo un instrumental teórico y de vivencias prácticas que les permite a éstas delinear su propio esquema y alcances de la actividad.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> “El Acuerdo de Lima es una Red de Movimientos Cívicos de América Latina y El Caribe, constituida el 15 de septiembre de 2000 en la ciudad de Lima, Perú, por un grupo de organizaciones de la sociedad civil de distintos países de la región, comprometidas con el fortalecimiento de la democracia, las cuales acordaron establecer una alianza para promover el intercambio de experiencias, proveer un sistema de mutuo apoyo en aspectos políticos y técnicos del monitoreo electoral, y desarrollar actividades y proyectos conjuntos”. [www.acuerdodelima.org](http://www.acuerdodelima.org)

<sup>16</sup> En ésta se encuentran a la vez las páginas web de las organizaciones que conforman el Acuerdo de Lima.

<sup>17</sup> En virtud de lo anterior, hoy en día tenemos una observación nacional que ha diversificado —porque lo ha querido o porque la contracción de la generosa cooperación internacional para la democracia que prevalecía en los años noventa lo ha determinado

- Diferente estado de la democracia electoral: la solidez —incluso podríamos decir que hasta la legitimidad y consolidación— de la democracia electoral de las Américas en 2009 es sustancialmente diferente a la de 1997, aunque ahora se presentan retos que son también diferentes. Una prueba de ello es la regularidad o periodicidad con la que en el continente americano se realizan elecciones: sólo entre finales de 2005 y 2006 se registraron 40 procesos electorales de diverso tipo en prácticamente todo el continente,<sup>18</sup> y los países que no tuvieron elecciones en este periodo, las tuvieron en los meses o años en los que su régimen constitucional lo establece.<sup>19</sup> Ciertamente son democracias electorales estables, aunque con serios problemas para atender los requerimientos sociales y económicos de los pueblos, con el incremento de los índices de pobreza, desigualdad, marginalidad e inseguridad ciudadana; a ello hay que sumarle problemas asociados con una severa crisis de representación de los partidos políticos y una realidad muy marcada por el impulso de reformas constitucionales desde el poder, que en expresiones tanto de derecha como de izquierda, han retomado la reelección presidencial sucesiva como un caballo importante de batalla.
- Demostración de trabajo de calidad hasta en las condiciones más difíciles: muy notorio en el caso de la Misión de Observación Electoral (MOE) articulada recientemente en las difíciles condiciones de Colombia,<sup>20</sup> o en la discusión interna y los recaudos que debieron

---

así— de manera muy sustancial su trabajo, entre otras cosas y sólo como ejemplos: diversas tareas de construcción de ciudadanía, acción por la justicia, participación activa en redes internacionales de dimensión regional o mundial, foros sociales, resolución de conflictos, procesos de concertación de actores sociales, capacitación y asistencia técnica, estudios e investigaciones, asesoría en desarrollo y gestión organizacional, lobby y desarrollo legislativo, desarrollo económico y social, análisis y divulgación de información para una opinión pública responsable, reforma electoral, monitoreo de la agenda legislativa, promoción de la transparencia y la probidad, moderación de diálogos nacionales, procesos de consulta ciudadana, medio ambiente, promoción del derecho a la vida y los valores culturales de la nación, organización y capacitación juvenil y trabajo en temas de género y participación política de las mujeres.

<sup>18</sup> Thompson, J. y Cuéllar, R. (coords.), “Elecciones, democracia y derechos humanos en las Américas. Balance analítico 2006”, *Cuadernos de CAPEL 51*, San José, IIDH y CAPEL, 2007, pp. 66.

<sup>19</sup> Por supuesto, con la excepción de Cuba que tiene un régimen constitucional e incluso electoral diferente.

<sup>20</sup> Véase “Misión de Observación Electoral (MOE)”, *Retos electorales, riesgos y recomendaciones. Elecciones Colombia octubre 28 de 2007*, Bogotá, MOE, 2007, p. 220.

tomar los organismos de observación nacional electoral en Nicaragua, ante la negativa del organismo electoral de autorizar su acreditación de cara a las elecciones de noviembre de 2008.

- Desarrollo y perfeccionamiento de destrezas con temas técnicos relativamente “nuevos”: de 1997 a la fecha hay al menos dos ámbitos que han sido objeto de tratamiento y paulatina especialización de las organizaciones de la sociedad civil: *a)* el monitoreo de la cobertura que hacen los medios de comunicación de los procesos políticos y electorales, revelando las condiciones de equidad o inequidad en las que actúa esta importante figura del llamado “cuarto poder”; *b)* el seguimiento en materia de financiamiento y control de los gastos electorales, del quehacer de los partidos y de las campañas electorales.<sup>21</sup>
- Una huella imborrable: le guste o no a los actores políticos principales (partidos, organismos electorales) la observación nacional electoral en las Américas es una institución querida, respetada y hasta admirada por haber adaptado a la realidad del continente una figura que tuvo origen en otras regiones del mundo, llevándola a niveles muy significativos de desarrollo. La trascendencia de esto no sólo se retrata en la práctica de relaciones de gran relevancia y envergadura a nivel mundial, sino también en la manera en que el derecho electoral como rama autónoma y el tratamiento académico de esta materia lo abordan y le asignan hoy un importante sitio en los esfuerzos por la consolidación democrática de nuestras sociedades.<sup>22</sup>
- ¿Neutralidad política? Tal vez ésta no sea la expresión correcta ni necesaria, pues la seriedad, la profesionalidad y el apego a lo técnico —dentro de la complejidad de un escenario político— tiene que ver más bien con que estos grupos sean hoy reconocidos como garantías de imparcialidad más que la idílica o utópica neutralidad,

---

<sup>21</sup> En ambos casos se trata de un trabajo que cada vez es más y más especializado (relacionado con estrategias, modelos y formatos muy novedosos y amigables, incluso con potencialidad de ser replicados en realidades nacionales diferentes).

<sup>22</sup> En la realidad interna de algunos países del continente, estas organizaciones —que generalmente tienen en sus consejos directivos a personalidades sobresalientes del mundo académico, cultural y político de la nación— gozan de una legitimidad y credibilidad que las convierte en una verdadera institución y fuente de opinión mediática informada y respetada (Transparencia del Perú, Participación Ciudadana de la República Dominicana, Participa de Chile o la MOE en Colombia son sólo algunos ejemplos).

que no le es exigida a ningún otro de los actores en los procesos políticos. Dejando fuera a los partidos, que de suyo son actores interesados, el problema no es que los organismos electorales, sus miembros o los medios de comunicación tengan que hacer actos de fe para que la ciudadanía los vea como “asexuados políticamente” como si se tratara de ángeles; es suficiente con que, no obstante su corazón político y hasta partidario, se comporten y sean reconocidos como garantías de imparcialidad que no generen inequidades indeseables en el proceso político y/o electoral.<sup>23</sup>

- Por regla general, los movimientos aludidos en este estudio son respetuosos de las normas y principios que enmarcan los procesos políticos o electorales en los que desarrollan su trabajo. Hoy se reconoce con meridiana claridad que es preferible que la institucionalidad pública establezca el marco en el cual la observación puede tener lugar, y sólo si ésta no existe o es arbitraria, valorar la posibilidad de llevar a cabo o no el ejercicio de observación nacional. De manera casi generalizada, los organismos electorales de la región autorizan, aunque no estén de acuerdo con los enfoques y el manejo público de los temas, la operación de la observación nacional. El costo político de no hacerlo es demasiado alto hoy en día.
- Los asuntos históricos o clásicos que los movimientos conocieron en su etapa inicial de su irrupción en la escena política latinoamericana (registro civil/registro electoral, documento único de identidad, actualización y depuración de los padrones electorales), resurgen con nuevos bríos en los albores del siglo XXI y se revelan como temas sin respuestas concluyentes,<sup>24</sup> de gran actualidad.
- Desafíos éticos: dando por sentado que estas organizaciones son juzgadas por la calidad y no pocas veces por la precisión técnica de su trabajo,<sup>25</sup> es claro que ellas están más expuestas al escrutinio público en materia de probidad y honestidad, en la medida en que

---

<sup>23</sup> Por supuesto, se trata de un tema que tiene relación con la ética (ética política por cierto) y el apego a la transparencia y la probidad de las personas. Pues bien, en este mínimo detalle es que la realidad ha demostrado que descansa en buena medida el éxito o el fracaso de estas organizaciones.

<sup>24</sup> Aunque de manera menos significativa que en 1997, estos temas siguen teniendo gran actualidad en países como Nicaragua, El Salvador, Bolivia y Guatemala.

<sup>25</sup> *V. gr.* En la organización de una estructura compleja y numerosa de observadores desplegados por todo el país y que representa, cada uno de ellos, el prestigio de la organización; o bien en la milimétrica planificación, ejecución y lectura de un ejercicio muestral como es un conteo rápido de resultados electorales.

su influencia o actividad sea más significativa en el país. Existe sin embargo un desafío ético que no era tan significativo en la realidad de 1997, dado el todavía limitado desarrollo de estas experiencias: cuánto y cómo debe cuidarse la organización de que no exista una especie de “puerta giratoria”<sup>26</sup> que haga pasar a personas de la observación nacional a puestos de elección popular o a cargos de gobierno, al menos resultantes de elecciones recién observadas y seguidas por la organización.

Es evidente que de 1997 a 2008 hay cambios. Pero, ¿han sido estos cambios para mejorar? Creo que la respuesta es afirmativa, no sólo por la constatación de un desarrollo cuantitativo de la experiencia de la observación nacional en los países de América, sino también por la fortaleza que estas organizaciones han adquirido a la luz de las condiciones difíciles de la supervivencia (tanto por razones presupuestarias como de creatividad y adaptación a las nuevas circunstancias de la realidad democrática), marcando sin duda un cambio cualitativo de especial trascendencia. Estas organizaciones son hoy actores protagónicos de las nuevas condiciones en las que está planteado el juego político y democrático en nuestros países.

Una caracterización muy general de estas organizaciones puede resumirse de la siguiente manera:

---

<sup>26</sup> Tema muy estudiado en culturas políticas como la japonesa, donde no es raro —al igual que en muchos de nuestros países— que los empresarios pasen en un determinado momento al cumplimiento de funciones de gobierno y viceversa. La postura en relación con este tema —que además de la imagen, puede objetivamente terminar hasta afectando al movimiento en el desempeño futuro de sus actividades o en su organización y cohesión interna— no es pacífica, y mientras algunos se comprometen públicamente a que esto no va a suceder, en otras organizaciones se ve con naturalidad e incluso con la idea de que es un factor que puede hasta aportar calidad a una campaña electoral o a una gestión de gobierno. Es realmente difícil saber cuál es el límite o la frontera entre el oportunismo (para algunos de hacer “carrera” en un movimiento de este tipo y luego tomarlo como trampolín a la esfera de lo partidario o lo público o bien a la inversa, luego de una carrera en alguna expresión de gobierno o un organismo electoral ir a abreviar en las aguas de la sociedad civil), y la conveniencia para la colectividad, pues supuestamente éstos son “cuadros” fogueados y probados en rigores éticos y de compromiso que son atípicos, o en el mejor de los casos escasos en la actividad política o en la gestión pública. Llego hasta el límite de problematizar el tema que podría ser objeto de alguna discusión más profunda en otro momento, sin dejar en todo caso de esperar que sea la propia conciencia y responsabilidad del representante de la organización que se encuentre en esta situación, quien anteponga el interés general o del movimiento antes que el propio, si existe riesgo de que la primera salga perjudicada por una decisión de esta naturaleza.

<i>País</i>	<i>Organización</i>	<i>Dirección electrónica</i>	<i>Principales áreas en las que trabaja</i>
Argentina	Poder Ciudadano	<i>www.poderciudadano.org.ar</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Construcción de ciudadanía</li> <li>– Acción por la justicia</li> <li>– Acción con políticos</li> <li>– Acción con empresarios</li> <li>– Infocivica (agencia de noticias)</li> <li>– Participación ciudadana</li> </ul>
Chile	Participa	<i>www.participa.cl</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Participación y derechos ciudadanos</li> <li>– Incidencia en procesos electorales</li> <li>– Fortalecimiento institucional</li> <li>– Nuevas tecnologías para la participación.</li> </ul>
Colombia	Viva la Ciudadanía (Misión de Observación Electoral MOE)	<i>www.vivalaciudadania.org</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Lobbying y desarrollo legislativo</li> <li>– Desarrollo económico y social</li> <li>– Educación</li> <li>– Comunicaciones</li> <li>– Observación nacional de elecciones</li> </ul>
Ecuador	Participación Ciudadana	<i>www.participacionciudadana.org</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Espacios cívicos para promover la participación ciudadana en la vida democrática</li> <li>– Observación de los procesos democráticos</li> <li>– Actividades académicas y de investigación</li> <li>– Educación democrática</li> <li>– Información y difusión de los resultados de los procesos electorales</li> </ul>

<i>País</i>	<i>Organización</i>	<i>Dirección electrónica</i>	<i>Principales áreas en las que trabaja</i>
Ecuador	Participación Ciudadana	<i>www.participacionciudadana.org</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Espacios cívicos para promover la participación ciudadana en la vida democrática</li> <li>– Observación de los procesos democráticos</li> <li>– Actividades académicas y de investigación</li> <li>– Educación democrática</li> <li>– Información y difusión de los resultados de los procesos electorales</li> </ul>
Guatemala	Acción Ciudadana	<i>www.quik.guate.com/acciongt</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Incidencia ciudadana en el Congreso de la República.</li> <li>– Promoción de la transparencia</li> <li>– Municipio y ciudadanía</li> <li>– Centro de observación y monitoreo electoral nacional e institucional</li> </ul>
Guyana	Electoral Assistance Bureau	<i>www.eabguyana.org.gy</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Observación electoral</li> </ul>
Haití	Conseil National d'Observation (CNO)	<i>s.i.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Educación cívica</li> <li>– Observación electoral</li> </ul>
Jamaica	Citizens for Free and Fair Elections (CAFFE)	<i>www.caffejam.com</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Monitoreo electoral</li> <li>– Asesoría en material electoral</li> <li>– Reforma electoral</li> </ul>
México	Alianza Cívica	<i>www.alianzacivica.org.mx</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Equidad y limpieza de los procesos electorales</li> <li>– Participación de la sociedad civil en decisiones públicas</li> <li>– Fortalecimiento de la red de relaciones con organismos cívicos y ciudadanos que busquen el fortalecimiento de la democracia</li> </ul>

<i>País</i>	<i>Organización</i>	<i>Dirección electrónica</i>	<i>Principales áreas en las que trabaja</i>
Nicaragua	Ética y Transparencia	<a href="http://www.eyt.org.ni">www.eyt.org.ni</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Observación electoral</li> <li>– Participación ciudadana</li> <li>– Moderación de diálogo nacional</li> <li>– Procesos de consulta ciudadana</li> <li>– Evaluación del desempeño municipal</li> </ul>
Panamá	Justicia y Paz	<a href="http://www.juspax.opg.pa">www.juspax.opg.pa</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Desarrollo económico con equidad y justicia social</li> <li>– Participación política de grupos populares con conciencia crítica</li> <li>– Administración pública honesta y transparente</li> <li>– Administración de justicia independiente, expedita e imparcial</li> <li>– Medio ambiente</li> <li>– Valores culturales de respeto a la vida, la persona, la solidaridad y la responsabilidad.</li> </ul>
Paraguay	Decidamos	<a href="http://www.decidamos.org.py">www.decidamos.org.py</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Participación ciudadana</li> <li>– Observación electoral</li> <li>– Conteo rápido</li> <li>– Cultura democrática</li> <li>– Organización y capacitación juvenil</li> <li>– Desarrollo institucional</li> </ul>
Perú	Transparencia	<a href="http://www.transparencia.org.pe">www.transparencia.org.pe</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Desarrollo de la institucionalidad democrática</li> <li>– Educación y promoción ciudadana</li> <li>– Información ciudadana</li> <li>– Observación y vigilancia electoral</li> <li>– Conteo rápido</li> </ul>



<i>País</i>	<i>Organización</i>	<i>Dirección electrónica</i>	<i>Principales áreas en las que trabaja</i>
República Dominicana	Participación Ciudadana	<i>www.pciudadana.com</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Educación electoral</li> <li>– Educación cívica</li> <li>– Monitoreo de gestión pública</li> <li>– Reforma judicial y policial</li> <li>– Observación electoral</li> <li>– Conteo rápido</li> </ul>
Venezuela	Momento de la Gente	<i>www.momentodelagente.org.ve</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Iniciativas legislativas</li> <li>– Monitoreo, seguimiento u observación de procesos electorales</li> <li>– Educación ciudadana</li> <li>– Evaluación de gestión de poderes públicos</li> </ul>

FUENTE: elaboración propia sobre la base de la información contenida en páginas electrónicas del Acuerdo de Lima y de las organizaciones que componen la red.

### V. ¿RETOS PARA LA PRÓXIMA DÉCADA?

Este artículo no pretende, ni mucho menos, ser un programa para las organizaciones ciudadanas no partidistas que tienen incidencia en los procesos políticos y electorales de sus países. Por eso el formato será sólo un punteo de temas que desde mi perspectiva como observador podrían —o no— ser considerados en algunas de estas realidades.

De partida, espero fervientemente que la acción de estos movimientos siga estando asociada con la profundización de la democracia en las Américas.

Algunos de los retos podrían plantearse en los ámbitos siguientes:

- No abandonar la práctica de articular grandes contingentes de ciudadanos voluntarios, e incluso de jóvenes mayores y menores de edad en las diferentes tareas de la observación, toda vez que esto es una importante escuela democrática de compromiso y formación cívica.
- Reclamar derechos (incluidos los constitucionales, si es necesario) para dar espacio a la observación está bien, pero ello debe complementarse siempre con el cumplimiento de obligaciones que pa-

san por la seriedad, la responsabilidad, la veracidad y en general, garantizar que el accionar de estas organizaciones no responda a las veleidades del poder o de alguno de los actores partidarios en particular.

- Afinamiento de la capacidad de autogestión (especialización y hasta una especie de venta de servicios concretos como estudios, trabajos de campo, etcétera) y, sobre todo, tener menos dependencia de los aportes sustanciales de la cooperación internacional, que son cada vez más escasos, difíciles de conseguir y menos generosos.
- Mayor y mejor sistematización de la información sobre lo que hacen estas organizaciones y cómo lo hacen.
- Desarrollar capacidades para monitorear el uso indebido de los recursos públicos por medio de autoridades de todo nivel (local o municipal,<sup>27</sup> Legislativo o Ejecutivo).<sup>28</sup>
- Mejor aprovechamiento del desarrollo actual y futuro de las telecomunicaciones para intercambiar información y desarrollar acciones o proyectos conjuntos.
- Insistir para que se retome con seriedad el abordaje de los temas clásicos de la materia electoral, aunque con los medios y recursos que el estado actual de las comunicaciones permite (Internet, apoyo satelital, sistemas informáticos más desarrollados y precisos, mejores mecanismos de seguridad y control, cartografía digitalizada, comunicaciones celulares y más eficientes, etcétera).<sup>29</sup>
- Trabajar por la consolidación de los organismos electorales como árbitros de los procesos políticos y electorales de cada país, independientemente de la claridad o la actitud que ellos tengan ante la observación nacional.
- Propiciar de manera estratégica una participación política más inclusiva, en particular de las mujeres los jóvenes, grupos étnicos (al menos indígenas y afrodescendientes) y personas con discapacidad. Éstos podrían eventualmente ser considerados ejes transversales del trabajo de estas organizaciones.

---

<sup>27</sup> Por su dispersión y naturaleza multiforme, las elecciones municipales son un escenario particularmente sensible en esta materia.

<sup>28</sup> Con particular interés cuando existe un presidente/candidato en el marco de una reelección inmediata.

<sup>29</sup> Tanto más importante, en la medida en que la crisis que experimentan los partidos políticos alcanza el hecho objetivo de que estén completamente ausentes de la fiscalización, que de suyo les compete realizar en esta materia.

- Propiciar mejores niveles de desarrollo humano en los diversos terrenos de la calidad democrática.<sup>30</sup>
- Clarificar y difundir más y mejor las razones por las cuales la observación electoral es un ejercicio de derechos constitucionales, que en todo caso es complementaria y debe ser privilegiada ante la observación internacional que es más limitada y de suyo menos conocedora de la realidad del país.
- Trabajar más activamente en la educación política y cívica de sus países, idealmente en apoyo y coordinación de los organismos electorales.
- Realizar tareas de prevención de conflictos, sobre todo en aquellos procesos electorales que de manera previsible se resuelvan mediante resultados electorales ajustados.<sup>31</sup>
- Visualizar acciones sobre la pobreza como causa y efecto de la vulneración de los derechos humanos, en particular los derechos políticos.
- Estudiar y desarrollar actividades de combate al abstencionismo<sup>32</sup> y sus negativos efectos en la cultura política de los países.
- Impulsar o apoyar los procesos de reforma institucional que sean democráticos y consecuentes con la realidad del país.

---

<sup>30</sup> Esto tiene sentido no sólo por una razón teórica o doctrinaria: la gente seguirá desencantándose de la democracia en la medida en que ésta no atienda sus aspiraciones más sentidas.

<sup>31</sup> Véase varios autores, “Resultados electorales ajustados. Experiencias y lecciones aprendidas”, *Cuaderno de CAPEL* 52, San José, IIDH, CAPEL, 2008, p. 115.

<sup>32</sup> Thompson, J., “Abstencionismo y participación electoral”, en Nohlen, D. *et al.* (comps.), *op. cit.*, nota 5, pp. 266-286. Esta obra es particularmente relevante para los aspectos conceptuales básicos, las causas y la extensión del fenómeno del abstencionismo. Otro estudio relevante es Raventós, C., “Lo que ya no es y lo que aún no se forma: elecciones 2006 en perspectiva histórica”, *América Latina Hoy. Nuevas formas de inestabilidad política*, Universidad de Salamanca, vol. 49, agosto de 2008, pp. 129-155. La Memoria del XII Curso de CAPEL recoge la siguiente reflexión en la relatoría final: “La participación ciudadana sigue siendo elemento central en la vida democrática, pero la variedad de sus manifestaciones —desde la participación en la vida de los partidos políticos, el trabajo en la jornada comicial, su posible papel en la lucha por la transparencia, e incluso el hecho de participar o no participar electoralmente hablando— es un tema que surgió con fuerza en los debates y no siempre con la misma visión. Así, la abstención es vista de la misma manera por todos, constituye más bien un reto que nos obliga a reflexionar acerca de qué función e importancia relativa tiene la participación ciudadana en la consolidación de la democracia en esta parte del mundo”, *Memoria del XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia. Lecciones aprendidas en la coyuntura 2005-2006 y el futuro de la democracia electoral en las Américas*, Lima, IIDH, ONPE, 2008, p. 272.

- Incrementar su contribución al proceso de internacionalización de la experiencia y el valioso instrumento que constituye el Acuerdo de Lima.
- Promover y alentar el fortalecimiento estratégico de los partidos políticos.
- Buscar formas cada vez más creativas de asegurar la equidad en la contienda política y electoral, combatiendo de manera decidida lacras como el clientelismo y la compra y coacción del voto.

Sin duda, son muchas las lecciones aprendidas y por aprender en este campo sobre el que hoy hacemos estas reflexiones. Lo que no se puede olvidar ni por un segundo, es la centralidad del compromiso ético que está en la base de estas experiencias de organización de ciudadanos, que ha demostrado su relevancia y viabilidad en un contexto de participación política de nuevo tipo, aunque tenga una impronta ciudadana y no partidaria.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- DAHL, R., *La democracia. Una guía para ciudadanos*, Madrid, Taurus, 1999.
- IERVOLINO, A. y ROSSEL, C., “Género y democracia”, *Cuadernos para el Diálogo* 7, Lima, Escuela Electoral del Perú, 2006.
- IIDH/CAPEL, *Boletín Electoral Latinoamericano XVII*, San José, IIDH, enero-junio 1997.
- IIDH/CAPEL, *Diccionario electoral*, 2a. ed., San José, IIDH, 2000, tt. I y II.
- IIDH/CAPEL y ONPE, *Memoria del XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia. Lecciones aprendidas en la coyuntura 2005-2006 y el futuro de la democracia electoral en las Américas*, Lima, ONPE/IIDH, 2008.
- IFE, *Foro de Educación Cívica y Cultura Política Democrática*, México, IFE, 2000.
- JIMÉNEZ LLANA-VEZGA, L., *Diccionario de ciencia política*, Santafé de Bogotá, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez C., 1995.
- MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL (MOE), *Retos electorales, riesgos y recomendaciones. Elecciones Colombia octubre 28 de 2007*, Bogotá, MOE, 2007
- NOHLEN, D. et al. (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- O'DONNELL, G. et al., *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Santa Fe, Argentina, Homo Sapiens Editores, 2003.

- O'DONNELL, G., IAZZETTA, O. y VARGAS, J. (comps.) *Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Argentina, Santa Fe, 2003.
- RAVENTÓS, C., “Lo que ya no es y lo que aún no se forma: elecciones 2006 en perspectiva histórica”, *América Latina Hoy. Nuevas formas de inestabilidad política*, Universidad de Salamanca, vol. 49, agosto de 2008.
- ROCA SERRANO, E., “Ciudadanía inconclusa. La participación social y política de los jóvenes en el Plan Tres Mil”, *El País*, Santa Cruz de la Sierra, 2006.
- THOMPSON, J. y CUÉLLAR, R. (coords.), “Elecciones, democracia y derechos humanos en las Américas. Balance analítico 2006”, *Cuadernos de CAPEL 51*, San José, IIDH/CAPEL, 2007.
- VALVERDE, R., “Algunas reflexiones y lecciones aprendidas en torno a la democracia y la calidad democrática. El poder de la doctrina y de las metáforas al servicio de la causa democrática y de los derechos humanos”, *Revista de Derecho Electoral*, Lima, año I, núm. 0, 2007.
- VALVERDE R. y Núñez, E., “Más participación ciudadana es igual a más democracia”, *Boletín Electoral Latinoamericano XVII*, San José, IIDH/CAPEL, enero-junio de 1997.
- Varios autores, “Resultados electorales ajustados. Experiencias y lecciones aprendidas”, *Cuadernos de CAPEL 52*, San José, IIDH/CAPEL, 2008.
- Varios autores, “Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina”, *Cuadernos de CAPEL 53*, San José, IIDH/CAPEL, 2008.

### *Páginas electrónicas*

*www.acuerdodelima.org www.iidh.ed.cr/capel*

## PARTICIPACIÓN ELECTORAL ¿ESENCIA DE LA DEMOCRACIA?\*

Beatriz FRANCO-CUERVO  
Javier Andrés FLÓREZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La participación política: una aproximación teórica*. III. *La participación electoral: entre enfoques dicotómicos*. IV. *Abstencionismo y ausentismo*. V. *Reflexiones finales*. VI. *Referencias bibliográficas*.

### I. INTRODUCCIÓN

Este texto es posible gracias al invaluable aporte que Dieter Nohlen le ha brindado a la ciencia política y, especialmente, a los temas institucionales y electorales, los cuales son de vital trascendencia dentro de la disciplina, incluidos los sistemas democráticos actuales. Por ello, cada una de las palabras aquí publicadas son un tributo, por lo demás sincero y profundo, a este hito de la ciencia política moderna, reconocido como tal por sus discípulos y discípulas, como también por sus pares académicos. Por ello, no se puede dudar de que Nohlen será estudiado por siempre; sus enseñanzas serán perpetuas y sus libros un baluarte histórico para los futuros estudiantes de esta disciplina.

Ahora bien, en los Estados modernos, casi todos democráticos por lo menos en su definición empírica,<sup>1</sup> uno de los fenómenos más comunes, repetitivos y discutidos es el de la participación política en todas sus manifes-

---

\* Este artículo fue publicado por la *Revista Desafíos*, núm. 21, segundo semestre de 2009, de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario, bajo el título: “Aproximación teórico-conceptual de la participación electoral: una discusión aún abierta”. Versión publicada en la edición de 2009.

<sup>1</sup> Por definición empírica de democracia se entiende la expresada por Schumpeter en cuanto dice que “el método democrático es el instrumento institucional para llegar a decisiones políticas, en virtud del cual cada individuo logra el poder de decidir mediante

taciones. Hoy por hoy, las sociedades democráticas son cada vez más dinámicas e interesadas en los asuntos que le conciernen a ellas mismas, entre otras razones porque existen más medios e instrumentos para influir en la toma de decisiones y tener acceso a la información pública que les permite convertirse en veedores de la gestión gubernamental y política en todas sus expresiones. Los derechos políticos, en el inmenso panorama democrático, incluyen tanto el voto como otros mecanismos de participación ciudadana. En algunos sistemas políticos estos derechos son más amplios y ejecutables que en otros, pero esto no le resta importancia a que la tendencia mundial esté dirigida a abrir el sendero de la democracia participativa; sin embargo, esa ampliación de derechos y posibilidades ciudadanas sigue estando en la lógica de una participación guiada por la competencia, alejada de los principios de cooperación y solidaridad.

Así, la participación con vocación comunitaria y recíproca sigue siendo un ideal que guía el comportamiento democrático, no una realidad en nuestras sociedades; ejemplos aislados de este comportamiento existen, pero no son el común denominador en la actualidad. La construcción de una mejor sociedad a través de valores como la solidaridad y la cooperación son sólo ideas vagas; sin embargo, coyunturas específicas, muchas veces emotivas y sensibles, logran reunir a una comunidad y hacerla participar en la búsqueda de un fin loable, ajeno a intereses específicos (por ejemplo, las manifestaciones a favor de la liberación de los secuestrados y la marcha del 4-F (4 de febrero de 2008) en contra de las FARC, o la del 6 de marzo de 2008 en solidaridad con las víctimas del paramilitarismo y crímenes de Estado, entre otras). Por ello es plausible decir que el pragmatismo en las decisiones individuales sigue siendo, aunque no siempre, el motor de la lógica humana; los intereses, la afinidad ideológica y las posibles recompensas siguen imperando en el actuar individual y, por tanto, la participación política se aproxima mucho más a esa lógica de la competencia que a la de la reciprocidad.

De ahí que en las democracias modernas la participación electoral propiamente dicha siga siendo la más importante y masiva de todas. En las elecciones es donde se realiza y evidencia la participación electoral; y por ello es entendible que movilice mucho más a la sociedad, en la medida en que ese método democrático es el encargado de definir quién o quiénes ejercen el poder político y quién o quiénes lo pierden; es el escenario más civilizado que se ha encontrado para realizar el reparto del poder, legitimando la dominación existente en las sociedades.

---

una competición que tiene por objeto el voto popular” (véase Schumpeter, J., *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Orbis, 1983, vol. 2, p. 257).

Ahora bien, si el fenómeno de la participación política, y principalmente el de participación electoral, tienen esa envergadura dentro de las democracias, es importante la conceptualización estricta de lo que significa para poderlo comprender de manera más acertada. Hablar de participación como un todo, sin descomponerla en partes, es un error craso en la academia y en la política, más cuando de ella se desprende, en muchos casos, la salud y la legitimidad misma del régimen que se está evaluando.

Por ello, este artículo buscará reflexionar sobre estos conceptos, participación política y participación electoral, poniendo de manifiesto las discusiones teórico-conceptuales que se presentan en torno a ellos. Así, en primera instancia se abordará el concepto de participación política, explicando sus diferentes enfoques; en una segunda parte se tratará el concepto de la participación estrictamente electoral, exponiendo el porqué de su importancia y presentando las diferentes teorías y enfoques que se han ido edificando en torno a él; luego se dilucidará el tema concerniente a la antípoda de la participación electoral: el abstencionismo, planteando sus evidentes divisiones, así como sus dificultades para catalogarlas en el plano empírico. Por último, se realizará un grupo de reflexiones finales, en donde se dejarán ciertas inquietudes que podrán servir como preguntas de investigación en futuros esfuerzos reflexivos en la disciplina.

## II. LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA

En el lenguaje político es frecuente confundir la participación política con la participación netamente electoral, por cuenta de la falta de preocupación conceptual que ronda el espectro político de nuestro continente. Así las cosas, se suele decir, luego de finalizado un evento electoral (día de elecciones), que la participación política fue alta o baja, sin detenerse a precisar que se trata de una de las formas o expresiones que se enmarcan en la participación política, en este caso de tipo electoral.

Ahora bien, antes de entrar a hablar de la participación electoral propiamente dicha, es importante detenernos un poco en lo concerniente a la participación política, como concepto más amplio y general. De esta forma, se puede empezar con que la participación política se manifiesta en dos grandes bloques de acciones que se convierten en enfoques del concepto, uno que busca la reciprocidad y otro que se hace palpable a través de la competición, en el cual entra la participación electoral.



En el primero, el recíproco, se considera que la participación política es interacción entre los miembros de una comunidad política o sociedad. Esa interacción busca la “justicia”, entendida como la distribución correcta de las existencias entre los ciudadanos acorde con los criterios públicos existentes.<sup>2</sup> Lo que se quiere allí, en ese campo de la participación política, no es un beneficio particular, sino más bien el logro del bien común. La justicia, vista desde esta óptica, abre la posibilidad de que el ser humano (hombre o mujer) no se vea a sí mismo como un ser separado de la comunidad que lo rodea, sino interdependiente de la misma, y por tanto, como miembro de esa comunidad política, el individuo aprende a juzgar los asuntos del bien común no bajo el paradigma estrecho del interés particular y privado, sino usando el criterio público que consiste, básicamente, en pensar que su bienestar depende del bienestar colectivo.

En tal sentido, la participación política es asociada con una forma diferente de hacer política, la cual busca el mantenimiento de la comunidad a través de diversas actividades como el establecimiento de la comunicación pública para la solución de las disputas existentes y la cooperación entre los miembros individuales y grupales pertenecientes a la comunidad en cuestión. Se trata de una visión o enfoque “comunitario” de participación, donde actuar con los otros miembros de la comunidad es un imperativo para promover los propósitos colectivos o compartidos que buscan, finalmente, incrementar el conocimiento político a través de la interacción y coordinación de los asuntos públicos; promover la realización personal y comunitaria; desarrollar algunas “virtudes” políticas como el sentido de cooperación y de la solidaridad.<sup>3</sup>

Si se examina brevemente la historia de la teoría política es evidente que este enfoque comunitario de la participación política se desprende de Aristóteles, hace más de 2,000 años en la Grecia antigua. Para él, el concepto de ciudadanía estaba íntimamente ligado a la participación en los asuntos de la *polis*; así, a través de su intervención en ellos, el ciudadano formaba su identidad como sujeto público y político,<sup>4</sup> logrando desarrollar las más importantes facultades humanas que son, para Aristóteles, el discurso y la razón. La participación era una afirmación de pertenencia a la *polis* más que un ejercicio de los derechos y las obligaciones legales; allí se construía so-

<sup>2</sup> Rawls, J., *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press, 1971, pp. 221-228.

<sup>3</sup> Scaff, L., “Two Concepts of Political Participation”, *The Western Political Quarterly*, vol. 28, núm. 3, 1975, pp. 454-458.

<sup>4</sup> Coby, P., “Aristotle’s Four Conceptions of Politics”, *The Western Political Quarterly*, vol. 39, núm. 3, 1986, pp. 484 y 485.

ciudad política al estilo de la política pura agregativa de Jouvenel,<sup>5</sup> es decir, una construcción social con vocación de permanencia. En ese sentido, en el lenguaje aristotélico de política, ésta tiene la función de formar y ejercitar las cualidades de fraternidad y comunicación en las relaciones públicas, para lograr entonces el mantenimiento de la comunidad, caracterizada por la sinergia entre la igualdad, la ley y la justicia entre los miembros.<sup>6</sup>

Por su lado, el segundo bloque, aquel de la competencia, considera a la participación política como un instrumento de acción o una herramienta política a través de la cual se busca influenciar a las élites gobernantes con el fin de proteger ciertos derechos, maximizar intereses y asegurar cierta legitimidad del régimen. En otras palabras, esta visión de participación política acoge un enfoque racional y pragmático del concepto, en donde el fin último que se busca influenciar u obtener es el poder. Así, es plausible afirmar que bajo esta visión el interés particular prima sobre la construcción “comunitaria” y, lógicamente, la participación política se convierte en un instrumento para lograr ese fin. En ese orden de ideas, “el proceso político es la formación, distribución y ejercicio del poder”.<sup>7</sup>

El principal rasgo de la participación política desde este enfoque sería el poder que ella confiere; de ahí que autores como Parsons y Lasswell definen “poder” como la participación en el proceso de toma de decisiones, y “autoridad” como el código institucionalizado que define los derechos de participación en el sistema político.<sup>8</sup> Con esa aproximación conceptual de la participación política es sencillo pensarla en términos de la elección de reglas, la influencia de las élites para direccionar políticas públicas, y el otorgamiento de legitimidad al sistema político.

Así las cosas, la participación política, desde este último enfoque, debe ser entendida como toda actividad desarrollada por los miembros de una sociedad tendente a escoger a quienes gobiernan o a influenciar decisiones o políticas públicas específicas o, en palabras de McClosky, se puede definir la participación política como “aquellas actividades voluntarias me-

---

<sup>5</sup> Para Jouvenel la actividad política pura es una actividad constructiva que consolida y conserva agregados humanos, en contraposición a la política aditiva que tiende a la reunión de voluntades para un hacer breve (*cf.* Badia, J. F., “Contenido de la política”, en *id.*, *Estudios en ciencia política*, Madrid: Tecnos, 1985, pp. 675-680).

<sup>6</sup> Scaff, L., *op. cit.*, nota 2, pp. 449-451).

<sup>7</sup> Véase Lasswell, H. y Kaplan, A., *Power and Society*, New Haven, USA, Yale University Press, 1950, p. 75.

<sup>8</sup> *Idem.*; Parsons, T., “On the Concept of Political Power”, en Bendiz & Lipset (eds.), *Class, Status and Power*, 2a. ed., Nueva York, Free Press, 1996, p. 250.

dian­te las cuales los miembros de una sociedad inter­vienen en la selección de los gobernantes y, directa o indirectamente, en la formación de la política gubernamental”.<sup>9</sup> Esta definición permite comprender que dentro de la participación política se aglutinan diversas manifestaciones sociales que intentan, de diversas formas, expresar puntos de vista y lograr con ello conductas o decisiones específicas por parte del gobierno o de una entidad estatal determinada. Es decir, los ciudadanos participan esencialmente con miras a expresar sus intereses, deseos y demandas privados(as) a las élites gobernantes. Este enfoque de la participación es el predominante en nuestros días.

Entre esas actividades o manifestaciones individuales o colectivas de participación política se destacan, por ejemplo, las acciones ciudadanas cuya valoración social y democrática va en aumento, sobre todo en países con una fuerte tradición de movimientos sociales; los derechos de petición, como condición mínima de respuesta oportuna a los ciudadanos; las movilizaciones sociales con fines específicos; y, obviamente, la participación electoral, es decir, el acto de votar el día de elecciones, escogiendo a sus representantes y gobernantes de acuerdo con las oportunidades que les otorgue tanto el sistema político como el electoral.

A partir de ese cúmulo de actividades realizables por parte de los miembros de una comunidad, se puede establecer una escala de “participación política” (en esta última acepción del término) que se divide, empleando la tipología de Milbrath, en cuatro grados jerárquicos, es decir, entre más se esté involucrado en el proceso político, más alto irá ubicado en la escala propuesta. Así, el primer grado lo constituyen los individuos apáticos (no votantes, desinteresados, desinformados, etcétera); luego vienen los ciudadanos que realizan actividades de espectador (votar, intentar influir en la decisión del voto de otros, ser miembro de un partido político, etcétera); en tercer lugar se encuentra el ciudadano en transición (participa en reuniones políticas, hace aportes monetarios a las campañas, establece contactos con funcionarios públicos y/o partidistas, etcétera); y en último lugar, en la cúspide de la pirámide participativa, están aquellos ciudadanos contendores, que se caracterizan por ocupar cargos públicos o partidistas, ser candidatos para un cargo, participar en la reunión de estrategia de una campaña política, contribuir con su tiempo a la campaña, entre otros.<sup>10</sup> Entonces, es

---

<sup>9</sup> McClosky, H., “Political Participation”, en Smelser, N. J. y Baltes, P., *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Nueva York, Collier-Macmillan, 1968.

<sup>10</sup> Milbrath, L., *Political Participation*, Chicago, Rand MacNally, 1965, p. 18.

plausible afirmar que la participación política como instrumento de acción se constituye en un fenómeno y por consiguiente en un concepto mucho más complejo y global que aquellos que se desprenden del mismo, como la participación electoral, que se verá en seguida.

### III. LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL: ENTRE ENFOQUES DICOTÓMICOS

La participación electoral constituye, como se dijo sólo un aspecto parcial de la participación política; no obstante, sigue siendo, por numerosas razones, la más masiva e importante. Es decir, en los regímenes democráticos, este tipo de participación se presenta como la alternativa más efectiva, directa y menos “costosa” (en términos de tiempo e intensidad) para influir en la elección de los representantes y gobernantes y, en ciertos casos, en la ruta de algunas políticas públicas y modificaciones normativas.

Así, existen en materia teórica tres razones principales para considerar a este tipo de participación como la más importante dentro del conjunto de la participación política, a saber:

- 1) Una primera, de tipo sociológico y democrático, la cual argumenta que la participación electoral es la más democrática, en la medida en que puede participar la mayor cantidad de ciudadanos en comparación con otros tipos de participación política; también, es la más igualitaria ya que el voto de cada uno de los ciudadanos que ejercen ese derecho y/o obligación tiene el mismo valor formal que el de los demás; en otras palabras, no hay estratificación de los votos.
- 2) La segunda razón de peso es de tipo eminentemente político y hace referencia al hecho de que la participación electoral es el canal más directo y central de vinculación entre el electorado general, sus preferencias públicas y políticas y los elegidos, tanto ejecutivos como legislativos, que son escogidos en el proceso democrático; en otras palabras, esos votos que depositan los ciudadanos que finalmente conforman la participación electoral, legitiman a los escogidos en el proceso y, por ende, se establecen vínculos entre unos y otros.
- 3) Por último, la tercera razón es de tipo sistémico y aduce que la vinculación que se da entre el electorado y los escogidos (representantes) está conformada, de un lado, por una entrada (*input*), entendida como la legitimación del proceso electoral llevado a cabo, y median-

te el cual toda la sociedad queda ligada o relacionada; de otro, por una salida o resultado (*output*) que, por tanto, les atañe y afecta; es decir, las políticas públicas implementadas por los ejecutivos, y las normas, leyes, ordenanzas o acuerdos aprobadas por los órganos correspondientes que guiarán, por ejemplo, el desarrollo económico del país, tanto a nivel nacional como a nivel regional o local, y que finalmente afectará a la ciudadanía y a las personas en general, que a su vez fueron quienes, a través de su voto, eligieron y legitimaron la acción y las decisiones de los representantes que aprobaron la normatividad y las políticas públicas mencionadas.<sup>11</sup>

Ahora bien, al igual que todo fenómeno social que se enmarca a través de conceptos abstractos, la participación electoral tiene distintas perspectivas, que se traducen en enfoques teórico-conceptuales de tipo dicotómico o disyuntivo. Así, la participación electoral se puede abordar desde dos teorías de la participación: la liberal y la republicana, como también desde las perspectivas intrínseca y extrínseca, y finalmente desde la visión de la participación como derecho y como función.

### 1. *La participación electoral desde las teorías liberal y republicana*

En el marco del análisis teórico-conceptual de la participación electoral es indispensable entrar a exponer los planteamientos excluyentes de las teorías liberal y republicana.

La concepción liberal de la participación electoral básicamente presenta una visión menos exigente del fenómeno frente al régimen democrático. Para este enfoque la no participación electoral, la abstención, no es un problema real en la democracia; por el contrario, esas diferencias entre los abstencionistas y los votantes es muestra clara y fehaciente, además de necesaria, de la libertad que existe y debe caracterizar este tipo de regímenes. Aquí se parte de una clara diferenciación entre el votante activo y el pasivo, es decir, entre la participación activa y aquella pasiva o latente, ya que acoge una premisa básica en la cual se afirma que en todas circunstancias se va a presentar una variación empírica (estadística) entre los que votan y los que no, en la medida en que es inviable transformar a todos los ciudadanos en personas activas en sentido electoral. Entonces, no necesariamente

---

<sup>11</sup> Nohlen, D., “La participación electoral como objeto de estudio”, *Revista Elecciones*, núm. 3, 2004, pp. 137-157; Eston, D., *The Political System*, 2a. ed., Nueva York, Knopf, 1971.

altos niveles de participación activa son precondition para la consolidación democrática, ni para estratificar en forma cualitativa y mejor a un régimen de este tipo.

En definitiva, la concepción liberal no solamente argumenta que el abstencionismo es compatible con el régimen democrático, sino que además plantea que las circunstancias mismas del proceso político hacen que sólo una porción de la población respectiva sea políticamente activa; claro que siempre teniendo como característica principal la condición de que no existan limitaciones para la transición entre el ciudadano activo y el pasivo, es decir, permitiendo con toda libertad que el ciudadano tome la decisión de si participa o no.<sup>12</sup> Al respecto, Nicolás Gómez Dávila insiste en que “el porcentaje de electores que se abstienen de votar mide el grado de libertad concreta en una democracia. Donde la libertad es ficticia, o donde está amenazada, el porcentaje tiende a cero”.<sup>13</sup> Este escolio resume muy bien el enfoque liberal de la participación.

Por el contrario, la teoría republicana le da una importancia muy grande a la participación electoral en el proceso democrático; considera que una participación activa por parte de los ciudadanos es precondition *sine qua non* para consolidar el régimen político existente. Bajo esta concepción, entre más participación haya en los procesos, mayor nivel democrático, en términos cualitativos, va a existir.

En este orden de ideas, para los republicanistas, el abstencionismo y el ausentismo (términos que se tratarán luego), como realidades políticas evidentes, constituyen un problema colosal para las democracias, tanto así que algunos los tildan de ser la dificultad más profunda de las democracias contemporáneas. Por ello, plantean como solución la necesidad de mejorar la educación cívica y las prácticas pedagógicas, en busca de formar un ciudadano con virtudes republicanas que le dé la importancia merecida a la participación político-electoral y, de esa forma, consolidar cualitativamente el régimen democrático respectivo.<sup>14</sup>

## 2. *Dos visiones de la participación electoral*

Las dos visiones de la participación electoral que se tendrán en cuenta en este apartado son la visión intrínseca/extrínseca de la participación

<sup>12</sup> Nohlen, D., nota anterior, p. 150.

<sup>13</sup> Véase Gómez Dávila, N., *Escolios a un texto implícito*, Bogotá, Villegas Editores, 2007.

<sup>14</sup> Nohlen, *op. cit.*, nota 10, p. 152.

electoral y la visión de la participación como función y como derecho en las democracias. En cada una de ellas existe una dicotomía excluyente como enfoques teórico-conceptuales.

Desde una perspectiva intrínseca, la participación electoral es vista en sí misma como un valor fundamental de la democracia. En otras palabras, sin importar los efectos, consecuencias, motivaciones y causas de la participación electoral (elección de candidatos, legitimidad, etcétera), el hecho de la acción de participar es más que suficiente, se convierte en el sentido mismo de participar. Lo que importa acá es que la participación electoral se convierte en el fin mismo, no en el medio para lograr un determinado efecto o meta, y ese fin es, precisamente, “la autorrealización en el proceso de la acción democrática conjunta”.<sup>15</sup>

Así las cosas, según la perspectiva intrínseca, en las elecciones no importa la calidad de los candidatos y de los que finalmente resultan elegidos, como tampoco la percepción que tiene el ciudadano sobre su capacidad real de influir en las decisiones políticas; lo que realmente importa es el acto de participar, que se constituye por sí solo en un evento positivo y beneficioso para el sistema político. A su vez, el acto de participar electoralmente entra en el campo simbólico de lo político, ya que se carga de normatividad, legitimidad y emotividad, contribuyendo en cierta medida a la cohesión social. Bajo la perspectiva intrínseca, la participación electoral por sí sola es un valor democrático y un fin en sí mismo.

Por el otro lado, se encuentra la perspectiva extrínseca, desde la cual se considera que la participación electoral es el medio para lograr un fin; es la herramienta fundamental para escoger a los gobernantes y, obviamente, para legitimar el régimen. Al contrario de lo que pasa con la visión intrínseca, la extrínseca sí le da valor al efecto de la participación electoral, sin interesarle exclusivamente el acto de participar. Lo importante es, finalmente, que se cumpla con los objetivos fundamentales de la democracia representativa, que en palabras de Fiallos son, “por una parte, la determinación cualitativa y la medición cuantitativa de la voluntad del pueblo en cuanto a la selección de funcionarios y programas y, por otra, la de conferir legitimidad a los gobernantes y a sus programas y así facilitar la gobernabilidad y la paz social sostenible”.<sup>16</sup>

Por último, está la diferencia entre la participación electoral como *derecho* y la participación electoral como *función*. La primera entiende que la par-

<sup>15</sup> *Idem.*

<sup>16</sup> Véase Fiallos, M., *Capacitación activa y electoral*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-CAPEL, 1999, p. 25.

ticipación electoral es una posibilidad de los ciudadanos y, como respecto a toda posibilidad, éstos tienen la opción de negarse a utilizarla; es el ciudadano y sólo él quien tiene la facultad de decidir si participa o no en el proceso político, es decir, si se convierte en un ciudadano activo o en uno pasivo. Por su lado, la participación electoral, vista como función de la democracia, se entiende como una de las características constitutivas del sistema y, por tanto, adquiere un carácter de compromiso y deber ciudadano, pasando a un segundo plano el sentido del sufragio como derecho. Así, mientras que la participación como derecho hace parte de la teoría liberal de la participación, la visión funcional está inscrita en la escuela republicana.

#### IV. ABSTENCIONISMO Y AUSENTISMO

Al hablar de participación electoral es fundamental entrar a explicar su antípoda, que es el abstencionismo, diferenciando este último claramente de otras manifestaciones de “no voto” que se presentan en las elecciones propiamente dichas. El abstencionismo es definido normalmente como “la no participación en el acto de votar de quienes tienen derecho a ello... es un indicador de la participación: muestra el porcentaje de los no votantes sobre el total de lo que tienen el derecho al voto”,<sup>17</sup> definición que presenta al abstencionismo en términos negativos, esto es, como negación del acto de votar propiamente dicho, sin detenerse a reflexionar sobre las causas reales de esa “no participación” de los ciudadanos. Por tanto, aunque en la medición estadística es imposible diferenciar *a priori* esas causas, en términos conceptuales no solamente es posible, sino que se hace necesaria dicha diferenciación.

Lo importante de ello es evidenciar que el abstencionismo electoral es, finalmente, una cifra difundida por un organismo electoral oficial; un dato estadístico que busca diferenciar claramente entre aquellos ciudadanos que votaron y los que no lo hicieron. Por lo general, frente al abstencionismo no debe hacerse juicios de valor apresurados, que pueden chocar con la realidad misma del régimen político donde se realizaron las elecciones. Es decir, por ejemplo, que si la abstención es alta dentro de un régimen democrático cualquiera, se considera la misma como algo negativo, mientras que en otros regímenes (autoritarios, totalitarios, híbridos, etcétera) la abstención puede ser vista como un fenómeno positivo, en la medida que expresa algo,

---

<sup>17</sup> Véase Alcubilla, A., “Abstencionismo electoral”, en Fernández, O. y Rovira, J. (coords.), *Diccionario electoral*, 2a. ed., San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-CAPEL, 2000, pp. 1-9.



como apatía y expresión de inconformidad que busca, entre otras cosas, el tránsito hacia la democracia. Comúnmente, en las democracias, el abstencionismo es considerado una dificultad evidente en el régimen, pero eso depende de la visión con que se le mire: republicana o liberal, según se vio.<sup>18</sup>

Entonces, la diferencia más importante dentro del término, abstencionismo electoral es la causa voluntaria o involuntaria del no asistir a las urnas por parte del elector potencial. Cuando el elector se aleja conscientemente de las urnas, luego de una decisión voluntaria, se le denomina abstencionismo electoral<sup>19</sup> y consiste en que el ciudadano no ejerce su derecho al voto, de manera voluntaria, pese a estar habilitado para hacerlo. Existen numerosas razones para esa actitud por parte del abstencionista y, dependiendo de la causa, hay dos divisiones pertinentes.<sup>20</sup> Así, en primera medida, cuando el ciudadano adopta una actitud pasiva en el acto electoral, como manifiesto de su “desobediencia cívica o civil”,<sup>21</sup> se denomina *abstencionismo electoral-político o consciente*, en la medida en que: *a)* rechaza el sistema político existente en su sociedad; *b)* objeta el acto electoral propiamente dicho; *c)* no se siente identificado con ninguno de los candidatos y programas que se presentan a la competición electoral respectiva; y/o *d)* quiere sentar posición con respecto al mal desempeño del gobierno, sobre todo cuando hay posibilidades de reelección. Este tipo de abstencionismo puede venir de una decisión individual o colectiva, siendo la segunda mucho más preocupante porque tiene capacidad de aglutinación, lo que indicaría un descontento generalizado.

La segunda división del abstencionismo voluntario se presenta cuando si bien el individuo se abstiene de participar en el evento electoral, no lo hace por las causas anteriores, sino porque le es indiferente el proceso

---

<sup>18</sup> Thompson, J., “Abstencionismo y participación electoral”, en Nohlen, D. *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, pp. 266-287.

<sup>19</sup> Tuesta, F., “Abstencionismo y ausentismo. ¿Son iguales?”, *Revista Elecciones*, núm. 2, 2003, pp. 51-60.

<sup>20</sup> Ahora bien, es necesario hacer claridad con respecto a la denominada ola de “abstencionismo activo o cívico”, la cual pregona, básicamente, que el voto en blanco e inclusive el voto nulo se separan drásticamente de las opciones individuales o colectivas escogidas por los ciudadanos (partidos, candidatos, etcétera), sumándose en definitiva a ese porcentaje de “ausentismo electoral” (en este caso, a diferencia de lo que se explicará luego, el ausentismo es todo aquel que no haya asistido a las urnas, por la razón que fuese) y denominándose finalmente abstencionismo. Esta aproximación al abstencionismo no es acogida en este texto por considerarse que ya es suficientemente grande el espectro que abarca el término para enredarlo más.

<sup>21</sup> Alcubilla, A., *op. cit.*, nota 16, pp. 1-9.

político y la política misma, o en palabras de Barthelemy, este tipo de abstencionistas no votan motivados por “la pereza, la ley del mínimo esfuerzo, unida a la falsa convicción de la escasa importancia del voto”;<sup>22</sup> a este tipo de fenómeno se le denomina *abstencionismo apático*.

Ya visto el “abstencionismo voluntario” y sus pertinentes divisiones, se debe pasar al abstencionismo de causas involuntarias, que se denomina ausentismo<sup>23</sup> o abstencionismo técnico.<sup>24</sup> Éste se caracteriza por el hecho de que el ciudadano quiere ejercer su derecho al voto y, sin embargo, no puede hacerlo. En este caso el ciudadano estuvo ausente del evento electoral, pero no por las razones imputadas al abstencionismo, sino por causas más técnicas y coyunturales que le impiden hacer uso de su derecho a votar. Entre esas causales están las siguientes: cambio domiciliario que no fue avisado con tiempo al registro electoral; lejanía de los puestos de votación; ausencia del voto en el extranjero dentro de la normatividad de ese sistema político; problemas ocasionados por desastres naturales; intimidación de grupos al margen de la ley; mal estado de salud; inexistencia de mesas de votación en centros carcelarios y de infraestructura para la votación de personas discapacitadas, entre otros muchos.

A pesar de que estas diferencias son claras en el espectro teórico-conceptual, en el ámbito estadístico, y muchas veces en las interpretaciones políticas, quedan unidas bajo un solo saco denominado *abstencionismo*; es decir, que si bien la inasistencia a las urnas se deba a causas voluntarias o a causas involuntarias, finalmente en la cifra oficial saldrán unidas bajo un mismo título ya que identificar esas motivaciones particulares es, de cierta forma, poco probable y bastante difícil.

## V. REFLEXIONES FINALES

Luego de todo este periplo, podemos afirmar que detrás de la participación política y, específicamente, de la electoral, se encuentra un gran debate teórico-conceptual que muchas veces se deja de lado en los análisis que se realizan en la academia y en la vida política de un país. Entender en toda su complejidad el concepto es la mejor herramienta para enfrentar el fenómeno de la

---

<sup>22</sup> Barthelemy, J., “Le vote obligatoire”, *Revue de Droit Public et de la Science Politique*, París, t. V, libro I, 1923, p. 34.

<sup>23</sup> Tuesta, F., *op. cit.*, nota 18.

<sup>24</sup> Alcubilla, A., *op. cit.*, nota 16, pp. 1-9.

participación política y, de esa forma, ser capaces de analizarlo y describirlo de una mejor manera.

La participación política arraigada en la cultura hoy en día parece concebir este fenómeno como un instrumento de acción o herramienta política a través de la cual se busca influenciar a las élites gobernantes con el fin de proteger ciertos derechos, maximizar intereses y asegurar cierta legitimidad del régimen; sin embargo, en ciertas coyunturas se han presentado algunos ejemplos de participación política guiada por la solidaridad y la cooperación, en busca, finalmente, de lograr justicia; una justicia que en términos de Rawls se entendería como abierta a la posibilidad de que el ser humano (hombre o mujer) no se vea a sí mismo como un ser separado de la comunidad que lo rodea, sino como interdependiente de la misma; por tanto, su tanto miembro de esa comunidad política, el individuo aprende a juzgar los asuntos del bien común no bajo el paradigma estrecho del interés particular y privado, sino usando el criterio público que consiste, básicamente, en pensar que su bienestar depende del bienestar colectivo.

Podría pensarse, en primera instancia, que estos dos enfoques son excluyentes y claramente se presentan bajo una condición binaria; sin embargo, muchas de las acciones políticas que se realizan a través de la competencia pueden tener una finalidad loable cercana a la participación comunitaria; como, el referendo por el agua que se está llevando a cabo en Colombia para asegurar que el recurso hídrico sea patrimonio de todos. Por ello, sería interesante ampliar el espectro conceptual del fenómeno y lograr sinergias entre una y otra aproximación, generando nuevos paradigmas frente a la participación política, su comprensión y su práctica.

Ahora bien, la discusión central sobre participación electoral propiamente dicha, que se manifiesta en la disyuntiva planteada entre republicanistas y liberales, deja abierta la puerta para nuevas interpretaciones y acercamientos teóricos, como también permite que se siga debatiendo sobre este tema que es trascendental en las democracias de hoy en día. Colombia parece acercarse mucho más a la teoría liberal que se ha explicado en el texto, ya que en su legislación electoral le da al ciudadano la libertad de decidir, por su propia cuenta, si accede a ejercer su derecho al voto o se abstiene de hacerlo; es decir, el voto no es obligatorio, sino facultativo. Por ello, cada ciudadano es el que decide finalmente si sale a sufragar en las elecciones, sin temer por castigos o penas por no hacerlo o sentirse obligado por las leyes a ello; este ejemplo demuestra, en general, la practicidad de las teorías en las realidades jurídicas de los países y, en particular, su relevancia en el plano de los ciudadanos en su relación con el Estado.

Otro de los temas que genera debate permanente es el del abstencionismo y su relevancia para la posibilidad o no de la consolidación democrática. En ese aspecto se debe ser muy cuidadoso a la hora de interpretar los resultados, en la medida que éstos se enfrentan a toda una problemática empírica para su medición debido a las diferentes modalidades o categorías con las que se puede leer el fenómeno, por lo menos desde una aproximación teórica-conceptual del mismo.

Así las cosas, preguntas abiertas, cientos de ellas, se pueden dejar al respecto, por ejemplo: ¿se debe seguir pregonando la obligatoriedad del voto? ¿son mejores las democracias, cualitativamente hablando, entre mayores sean sus niveles de participación electoral? ¿obligar a participar no es, de cierta forma, una forma de autoritarismo democrático? Todas estas preguntas, como muchas otras, ameritan estudios específicos que ahonden mucho más en su problemática central.

## VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCUBILLA, A., “Abstencionismo electoral”, en FERNÁNDEZ, O. y ROVIRA, J. (coords.), *Diccionario electoral*, 2a. ed., San José, C. R., Instituto Interamericano de Derechos Humanos-CAPEL, 2000.
- BADIA, J. F., “Contenido de la política”, en *idem*, *Estudios en ciencia política*, Madrid, Tecnos, 1985.
- BARTHELEMY, J., “Le vote obligatoire”, *Revue de Droit Public et de la Science Politique*, París, t. V, libro I, 1923.
- BOTERO, F., “Reforma política, personalismo y sistema de partidos”, en HOSKIN, G. y GARCÍA, M. (comps.), *La reforma política de 2003: ¿la salvación de los partidos políticos colombianos?*, Bogotá, Uniandes-CESO, 2000.
- COBY, P., “Aristotle’s Four Conceptions of Politics”, *The Western Political Quarterly*, vol. 39, núm. 3, 1986.
- Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil, *Historia electoral colombiana*, Bogotá, Autor, 1988.
- DÁVILA, A., *Democracia pactada. El Frente Nacional y el constituyente del 91*, Bogotá, Alfaomega, Universidad de los Andes, 2002.
- EASTON, D., *The Political System*, 2a. ed., Nueva York, Knopf, 1971.
- FIALLOS, M., *Capacitación activa y electoral*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-CAPEL, 1999.

- FRANCO-CUERVO, B. *et al.*, *Estudio comparado de las barreras o umbrales electorales implícitos y explícitos en el sistema electoral*, Ciudad Bogotá, Editorial Serie Documentos de Trabajo PNUD-IDEA, 2008.
- GÓMEZ DÁVILA, N., *Escolios a un texto implícito*, Bogotá, Villegas Editores, 2007.
- LASSWELL, H., y KAPLAN, A., *Power and Society*, New Haven, Yale University Press, 1950.
- MCCLOSKEY, H., “Political Participation”, en SMELSER, N. J. y BALTES, P., *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Nueva York, Collier-Macmillan, 1968.
- MILBRATH, L., *Political Participation*, Chicago, Rand MacNally, 1965. Misión de Observación Electoral, *Retos electorales: riesgos y recomendación*, Bogotá, PNUD-IDEA. 2007
- NOHLEN, D., *Ciencia política. Teoría institucional y relevancia del contexto*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2007.
- NOHLEN, D., *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, edición e introducción de R. Ortiz Ortiz, México, Porrúa-UNAM. 2006.
- NOHLEN, D. (ed.), *Elections in the Americas*, Oxford, Oxford University Press, 2005, 2 ts.
- NOHLEN, D., “La participación electoral como objeto de estudio”, *Revista Elecciones*, núm. 3, 2004.
- NOHLEN, D., *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- NOHLEN, D., *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, edición de C. Zilla, México, UNAM, 2003.
- PARSONS, T., “On the Concept of Political Power”, en BENDIZ y LIPSET (eds.), *Class, Status and Power*, 2a. ed., Nueva York, Free Press, 1996.
- RAWLS, J., *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press, 1971.
- SCAFF, L., “Two Concepts of Political Participation”, *The Western Political Quarterly*, vol. 28, núm. 3, 1975.
- SCHUMPETER, J., *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Orbis, 1983, 2 vols.
- THOMPSON, J., “Abstencionismo y participación electoral”, en NOHLEN, D. *et. al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.

- TUESTA, F., “Abstencionismo y ausentismo. ¿Son iguales?”, *Revista Elecciones*, núm. 2, 2003.
- UNGAR, E., “¿Hacia la recuperación del Congreso?”, en BEJARANO, Ana María y DÁVILA, A., *Elecciones y democracia en Colombia 1997-1998*, Bogotá, Fundación Social, 1998.
- ZOVATTO, D., “La participación electoral en América Latina”, *Revista Elecciones*, núm. 2, 2003.

## ¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA INTERNA? UNA PROPUESTA DE REDEFINICIÓN CONCEPTUAL\*

Flavia FREIDENBERG

SUMARIO: I. *Primeras palabras*. II. *Introducción*. III. *¿Qué es la democracia interna? La propuesta original*. IV. *Los problemas de un concepto radial de democracia interna*. V. *Democracia interna: una propuesta de redefinición conceptual*. VI. *Los problemas de llevar a cabo procesos competitivos de toma de decisiones en América Latina: una mirada en relación a lo que ya se ha conocido en materia de selección de candidatos*. VII. *Conclusiones*. VIII. *Referencias bibliográficas*.

### I. PRIMERAS PALABRAS

En 2003, el profesor Dieter Nohlen junto a un grupo de colegas de diversas instituciones decidieron reeditar y actualizar el *Tratado de derecho electoral comparado*, un texto que había sido publicado originalmente en 1988, con la participación de gran número de colegas y académicos muy prestigiosos y se había convertido rápidamente en una obra de consulta obligada en materia electoral. A raíz de esa decisión, recibí la invitación de sumarme a ese ambicioso proyecto. Mi participación consistía en introducir una nueva voz (que estaba ausente en el *Tratado* original), denominada “Democracia interna” y que tenía la pretensión, a mi juicio bastante ambiciosa, de clarificar qué se entendía por una categoría sobre la que pesaban demasiados lugares comunes y una gran vaguedad conceptual.

Pasé varios meses pensando en el encargo, e incluso llegué a consultar a colegas y amigos sobre su opinión respecto a la posibilidad real por definir esta categoría, tras mi dificultad de encontrar conceptualizaciones previas en la literatura comparada. Cierta día, un profesor amigo sentenció entre la seriedad y la ironía que le caracterizan: “constructivismo, querida, deberás

---

\* Versión publicada en la edición de 2009.

construir tu propia definición”. Durante más de un año, revisé la literatura que pude conseguir, di vueltas sobre mis propias ideas, preparé un borrador y se lo presenté al profesor Nohlen, con la esperanza de que su experiencia echara luz a mi esfuerzo.

La comparación de ese borrador con el capítulo final del *Tratado* da cuenta de la rigurosidad de su lectura y de sus correcciones, su exigencia conceptual y su infinita paciencia frente a mis propias limitaciones. Dieter Nohlen me alentó desde la distancia, de manera exigente pero también protectora, a superar las barreras que una misma se construye al momento de pensar teóricamente y, con una inmensa generosidad, contribuyó vía correo electrónico, a que mis presunciones sobre lo que significa la democracia interna fuera madurando y refinándose.

No puedo afirmar como otros colegas que Dieter Nohlen ha sido mi maestro. Nunca tomé una clase con él ni participé en ninguno de sus seminarios. Pero aún así me siento en deuda con sus ideas, sus recomendaciones y la atención que siempre me ha prestado desde que nos conocimos en el II Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) que se realizó en ciudad de México en 2004. Reconozco en él dos pasiones: la obsesión por institucionalizar la ciencia política y la necesidad de mejorar la docencia e investigación en política comparada que se hace en América Latina. Su esfuerzo por formar politólogos (más que latinoamericanistas) honra aún más su trabajo como académico.

Por todo ello, cuando recibí la invitación de participar en este libro homenaje, me asaltó la idea de volver a pensar en el concepto de democracia interna, discutir nuevamente sus aristas y vericuetos, además de proponer una nueva manera de entenderlo, incluso llegando a ser crítica del trabajo que publiqué hace ya más de tres años. Porque de eso se trata; de estudiar, avanzar y revisar nuestros supuestos, unos a otros, siendo rigurosos con una de las principales características del conocimiento científico: su infalibilidad. Sirva este esfuerzo a modo de homenaje, en el sentido en que los alumnos pueden honrar a quienes les enseñan: pensando y revisando constantemente aquello en lo que uno cree.

## II. INTRODUCCIÓN

Los partidos políticos quieren ganar elecciones y emplean todas las estrategias posibles. A la mayoría de los partidos (y a sus políticos) no les importa si sus propuestas son incluyentes; si en la elaboración de las mismas participan muchos militantes; si hay una adecuada distribución de los diferentes grupos



en los órganos de dirección o si están representados de manera equitativa en las candidaturas. Tampoco les preocupa si la elección de sus candidatos resulta exclusivamente de la voluntad del líder; si eso supone cambiar los nombres de los postulantes que decidieron las directivas locales e, incluso, no les inquieta la violación de los estatutos o el acomodo de las reglas a la coyuntura del momento.

A los políticos todo esto no les preocupa, fundamentalmente, porque no condiciona el resultado electoral. Los partidos oligárquicos pueden subsistir en un sistema democrático e, incluso, una democracia electoral puede sobrevivir sin que sus partidos sean internamente democráticos. La democracia procedimental no exige que sus organizaciones sean democráticas en lo interno, aunque esto no sea necesariamente bueno para la calidad de la democracia ni mejore la calidad de la relación entre representantes y representados.<sup>1</sup>

A los políticos todo esto no les importa, porque tampoco les importa a los ciudadanos. Éstos no definen su voto evaluando el modo en que los partidos seleccionan a sus candidatos y mucho menos tomando en cuenta cuán participativos son sus procesos de toma de decisiones. Es más, pueden preferir votar por partidos internamente oligárquicos frente a otros que han usado procedimientos competitivos. Diversos ejemplos de América Latina y Europa muestran que partidos altamente cohesionados, muy disciplinados y jerárquicos, con bajos niveles de pluralismo y transparencia, suelen tener mayor éxito electoral que otros que no lo son e incluso eligen mejores candidatos y resuelven de una manera menos traumática sus conflictos internos. Por ello, frente a la pregunta de cuánta democracia interna necesitan los partidos para sobrevivir en una democracia representativa, la respuesta es, sencillamente, ninguna.

Durante mucho tiempo este tema no importó a nadie. Las organizaciones de partidos eran vistas como “cajas negras”, en las que podía ocurrir todo lo que uno se podría imaginar (o simplemente no ocurrir nada cual cáscaras vacías), ya que no había datos, análisis ni teorías que describieran o

---

<sup>1</sup> Cabe la reflexión de Schattschneider, Elmer E., *Party Government*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston, 1941, p. 60, que señala que “la democracia no debe encontrarse en los partidos sino *entre ellos*”, lo que significa que no importa cuán democrático sean internamente porque lo central es la competencia externa. Una perspectiva alternativa sería la que sostiene que la democracia interna es un fin en sí mismo y que el proceso decisonal de las estructuras partidistas aparece como una oportunidad para que los ciudadanos influyan en las decisiones públicas, lo cual se convierte en una exigencia fundamental para el funcionamiento democrático.

explicaran debidamente lo que sucedía en el interior de las organizaciones.<sup>2</sup> Pero, en las últimas décadas, las investigaciones que analizan el modo en que funcionan las organizaciones partidistas se han incrementado notablemente en Europa y América Latina. En particular, a partir de 1990, hubo un cambio importante en los intereses de los investigadores latinoamericanistas, ya que siguiendo la tendencia de algunos partidos europeos,<sup>3</sup> muchos partidos latinoamericanos reformaron sus prácticas con la pretensión de generar mayores niveles de transparencia y pluralismo interno.<sup>4</sup>

Ese nuevo interés en la vida de las organizaciones ayudó a identificar que uno de los procesos más interesantes de ser estudiados era el de selección de candidatos, sobre todo porque las reformas que llevaron a cabo los partidos no fueron globales sino que estuvieron dirigidas fundamentalmente a la manera de elegir al candidato presidencial.<sup>5</sup> Así, algunos partidos con

---

<sup>2</sup> Freidenberg, Flavia y Alcántara, Manuel, “Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático: una introducción”, en Freidenberg, Flavia y Alcántara, Manuel (eds.), *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*, México, UNAM, TEDF e Instituto de Iberoamérica, 2003.

<sup>3</sup> La incorporación de mecanismos más democráticos y su asociación con el uso de elecciones internas también se dio en las últimas décadas del siglo XX en Dinamarca, Finlandia, España, Bélgica, Irlanda y Gran Bretaña (Pennings, Paul y Hazan, Reuven, “Democratizing Candidate Selection. Causes and Consequences”, *Party Politics*, Londres, Sage Publications, vol. 7, núm. 3, p. 269).

<sup>4</sup> Esto ha sido claramente identificado en los trabajos de Alcántara, Sáez, Manuel, “Experimentos de democracia interna. Las primarias de partidos en América Latina”, México, Flasco, Documentos de Trabajo, Doctorado en Ciencia Política 6, 2001; Payne, Mark et al., *La política importa*, Washington, BID o Freidenberg, Flavia, *Selección de candidatos y democracia interna en América Latina*, Lima, Transparencia Internacional e IDEA, 2003; *id.*; Freidenberg, Flavia, voz: “Democracia interna en los partidos políticos”, en Nohlen, Dieter et al. (eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., México y San José, Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IFE e IDEA International, cap. XXV, pp. 627-678.

<sup>5</sup> La investigación que el Equipo de la Universidad de Salamanca realizó durante el periodo 1998-2001 sobre 62 partidos de 17 países de América Latina identificó algunas lagunas en el conocimiento de la política interna y sentó las bases para profundizar en el estudio de los procesos de toma de decisiones en perspectiva comparada. En Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavia, *Partidos políticos de América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2001, se encuentra la descripción formal de los mecanismos de selección de candidatos de más de 60 partidos de 17 países. Asimismo, otros trabajos pioneros fueron los de Alcántara, *op. cit.*, nota 4, Freidenberg, Flavia y Sánchez López, Francisco, “¿Cómo se elige un candidato a presidente? Reglas y prácticas en los partidos políticos de América Latina”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 118, 2002, pp. 321-361; Colomer, Josep, “Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas”, en Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina (h), Juan (comps.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones,

una densa tradición de prácticas oligárquicas incorporaron mecanismos electivos en sus estructuras burocráticas (como el PRI en México) y otros nuevos se convirtieron en adalides de esas nuevas prácticas políticas (como el FREPASO en Argentina), que más pronto que tarde mostrarían su escasa efectividad para mantener la cohesión interna, conseguir el éxito electoral, mejorar la calidad de los candidatos, empoderar a las bases o asegurar la representación de las minorías en los procesos de toma de decisiones.

Aun así, la celebración de estos procesos de toma de decisiones son los que condujeron a pensar en la importancia de la democracia interna y los que hicieron inminente la necesidad de definir qué se entiende por ese concepto, qué dimensiones implica, cómo se mide y qué implicaciones tiene para el estudio de otras dimensiones de las organizaciones partidistas. Fueron los procesos de selección de candidatos y no otros porque los partidos se concentraron en ellos y, durante mucho tiempo, los políticos incluso pensaron

---

2002, o Valadés, Diego, “Sistema electoral y Estado de derecho”, textos seleccionados del Primer Curso de Especialización sobre Régimen Electoral, Gobernabilidad Democrática y Resolución de Conflictos del Tribunal Supremo Electoral, del 27 al 29 de marzo y del 3 al 5 de abril de 2003. La organización de una mesa sobre el tema en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA) en Washington, Estados Unidos, en septiembre de 2001, fue una interesante innovación temática. Los estudios sobre selección de candidatos se han realizado sobre partidos específicos (Coppedge, Michael, *Strong Parties and Lame Ducks. Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*, Stanford, Stanford University Press, 1994; Díaz, Christopher, “Effects of Party Competition on the Quality of PRI Candidates: An Analysis of Mexican Gubernatorial Elections: 1989-1999”, trabajo presentado en el XXIV Encuentro Anual Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Miami, Florida, del 16 al 18 de marzo de 2000; Freidenberg, Flavia, *Jama, Caleta y Camello: las estrategias de Abdalá Bucaram y el PRE para ganar elecciones*, Quito, CEN); comparando partidos de un país (Siavelis, Peter, “The Hidden Logic of Candidate Selection for Chilean Parliamentary Elections”, trabajo presentado en el XXIII International Meeting of Latin American Studies Association. Washington, 6-8 de septiembre de 2001; Buquet, Daniel, “Selección de candidatos y fraccionización partidaria en Uruguay (1942-1999)”, trabajo presentado en el XXIII International Meeting of Latin American Studies Association. Washington, 6-8 de septiembre de 2001, o Taylor-Robinson, Michelle, “Candidate Selection in Costa Rica”, trabajo presentado en el XXIII International Meeting of Latin American Studies Association. Washington, 6-8 de septiembre de 2001); o partidos de diferentes países (Martz, John, “Political Parties and Candidate Selection in Venezuela and Colombia”, *Political Science Quarterly*, Nueva York, vol. 114 (4), 1999, pp. 639-659; Freidenberg, Flavia y Sánchez López, Francisco, *cit., supra*; Payne, Mark *et al., op. cit.*, nota anterior; Siavelis, Peter M. y Morgenstern Scott (eds.), *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, University Park, Penn State University Press, 2008, y Freidenberg, Flavia y Alcántara, Manuel, *op. cit.*, nota 2). En 2006, un equipo del Instituto de Iberoamérica desarrolló una serie de documentos de trabajos sobre procesos específicos de selección de candidatos: <http://americo.usal.es/oiv/opal/DISC.htm>.

que con celebrar cada cuatro, cinco o seis años un proceso competitivo nacional para elegir candidato presidencial bastaba para que su organización fuera considerada internamente democrática.

Este trabajo revisa la discusión existente sobre la democracia interna y propone una redefinición del concepto a partir del conocimiento acumulado en más de diez años de observación del funcionamiento de los partidos políticos en general y, en particular, de América Latina.<sup>6</sup> Se sostiene que la democracia interna debe ser considerada un concepto unidimensional, centrado en su dominio primario de corte político, que adquiere diversos valores cuando se la aplica a un proceso específico, ya sea la selección de candidatos o líderes, la participación interna o el control político. La clave de esta nueva manera de ver al concepto está en que la democracia interna es una variable continua, con lo cual puede haber diversos niveles de democracia interna en cualquier por proceso de toma de decisiones.

### III. ¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA INTERNA? LA PROPUESTA ORIGINAL

Elaborar la definición de un concepto es una de las tareas más complejas pero también más importantes de las ciencias sociales. Consiste en establecer el modo en que un término describe lo abstracto, de manera lo suficientemente amplia que abarque realidades diversas, al mismo tiempo que sea capaz de dotarse tanto de un claro referente empírico como de describir lo concreto. La manera en que se realice ese proceso, considerando los criterios empleados y las estrategias usadas condicionará la definición resultante y el contenido que ese concepto denotará.

En el texto publicado en el *Tratado de derecho electoral* sostuve que la democracia interna era un concepto que se emplea de manera cotidiana y que el uso de ese término se caracteriza por su utilización normativa, puesto que se la suele asociar con la idea de lo que debería ser un “buen partido” más que con lo que describe el comportamiento partidista. Precisamente, debido a su uso cotidiano, esa categoría se enfrenta a uno de los obstáculos epistemológicos más comunes: el del conocimiento general,<sup>7</sup> toda vez que

<sup>6</sup> Las investigaciones en las que he podido participar han estado adscritas al Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca y han estado financiadas en diferentes momentos por diversos organismos públicos como el Ministerio de Educación y el de Innovación y Ciencia de España, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Ágora Democrática (Ecuador), Internacional IDEA y Transparencia Internacional.

<sup>7</sup> Bachelard, Gastón, *La formación del espíritu científico*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1948.

se emplea en múltiples ámbitos, más allá del alcance de sus atributos y de la perspectiva de democracia que defienda el que emite la definición.

En ese trabajo propuse una definición del concepto de tipo radial, multidimensional, en donde un partido debía cumplir con una serie de exigencias en cada una de esas dimensiones, para poder alcanzar los niveles de democracia interna.<sup>8</sup> Las dimensiones a tener en cuenta eran tres: *a*) selección de candidatos a cargos de elección popular y de autoridades partidistas; *b*) participación de minorías y sectores sociales subrepresentados (mujeres, jóvenes, grupos étnicos) en el proceso de toma de decisiones y en la definición programática del partido, y *c*) rendición de cuentas de los candidatos, cargos públicos y autoridades del partido a la militancia.

El *proceso de selección de candidatos* resulta una dimensión clave para descubrir el juego de interacciones que influyen en las decisiones que se dan en el interior de un partido. Los métodos pueden ser clasificados de diversas maneras según sea el criterio empleado. Los mecanismos más participativos e incluyentes serán aquellos en los que se lleven a cabo elecciones y los menos serán en los que decide una sola persona la candidatura (el líder del partido). Así, el número de personas que participa en el proceso decisional es una variable fundamental para conocer el grado de democratización de un partido político.

Ahora bien, que un partido utilice elecciones para seleccionar a sus candidatos o a sus dirigentes no basta para que sea democrático. *El nivel de participación (e inclusión) de los militantes* en la representación del partido, en la definición del programa, en la delimitación de las estrategias y en las decisiones, también importan al medir el nivel de democracia interna así como relevante es la presencia de minorías y de grupos poco representados (mujeres, jóvenes) en los órganos de dirección y en las candidaturas del partido.

Una última dimensión, quizás la menos explorada en el análisis de la democracia interna, *es el control y la rendición de cuentas* tanto de los dirigentes como de los candidatos respecto de los militantes del partido. Precisamente, el hecho de que los dirigentes de los partidos deban responder a las exigencias de los miembros y de los ciudadanos en general es lo que los diferencia de cualquier otro tipo de organización. Un partido será entonces internamente democrático cuando sus dirigentes respondan ante sus miembros sobre las decisiones que tomaron y éstos, al tener información, puedan apartarlos del poder o del manejo del partido (castigarlos o premiarlos por lo realizado como representantes de la organización).

<sup>8</sup> Freidenberg, Flavia, *op. cit.*, nota 4.

En este sentido, la propuesta sostenía que un partido alcanzaría altos niveles de democracia interna cuando se diera la presencia de los siguientes elementos:

- Mecanismos de selección de candidatos a cargos de representación (internos o externos) que sean incluyentes respecto al número de actores que permiten la participación;
- Participación de los afiliados en los órganos de gobierno, sin discriminación en la representación de los diversos grupos que integran la organización;
- Activa influencia en la discusión y formación de las posiciones programáticas del partido y en las decisiones comunes que éste tome;
- Respeto hacia los derechos mínimos de los miembros que garanticen la igualdad entre los afiliados y se protejan los derechos fundamentales en el ejercicio de su libertad de opinión;
- Respeto del principio de mayoría, que haga que las decisiones sean tomadas en función de la mayoría de las voluntades individuales;
- Articulación adecuada de las responsabilidades entre las asambleas y comités de representantes locales y regionales; y
- Control efectivo de los dirigentes por parte de los militantes.

Se entendía entonces que un partido gozaba de democracia interna cuando sus líderes y candidatos eran elegidos por los miembros, a través de mecanismos participativos; donde las decisiones fueran inclusivas y tomadas con la participación voluntaria de sus miembros; los órganos de gobierno no discriminaban la integración de los diferentes grupos (incluso aquellos que eran minoritarios al interior de la organización) y se diera el respeto de una serie de derechos y responsabilidades que garanticen la igualdad de los miembros en cualquier proceso de toma de decisiones. El modo en que los partidos toman sus decisiones, respecto al procedimiento empleado, a su transparencia y al grado de inclusión de los actores en dichos procesos, eran elementos que ayudaban a definir los niveles de democracia interna de una organización.

#### IV. LOS PROBLEMAS DE UN CONCEPTO RADIAL DE DEMOCRACIA INTERNA

Esta propuesta conceptual presentaba al menos dos problemas: uno de tipo teórico-conceptual y otro de tipo metodológico. En relación con el primero,

existen diferencias importantes en la definición de democracia interna, según sea el concepto de democracia que el observador del proceso conciba. No será lo mismo si se entiende a la democracia como representación o si el énfasis está en la participación. Los atributos que se le exigirán al partido serán diferentes si se espera que tome sus decisiones a través de mecanismos representativos (las elecciones internas) a que lo haga a través de procedimientos participativos (las deliberaciones o asambleas de miembros). Por tanto, no es inocente la visión que el investigador tenga sobre la democracia, al momento de definir qué entiende por este concepto; tampoco la visión que los miembros del partido tengan respecto a lo que es la democracia interna para exigir uno u otro tipo de mecanismo.<sup>9</sup>

Además, resulta relevante diferenciar entre *lo que es*, *lo que puede ser* y *lo que debería ser* la democracia interna. Se ha evidenciado que no es lo mismo lo que las reglas electorales y los estatutos partidistas dicen respecto a cómo un partido debería funcionar; lo que realmente ocurre en su vida interna y lo que normativamente les gustaría que sucediera a los miembros de los partidos en los procesos de toma de decisiones. *Lo que es* se aborda desde la revisión de las normas constitucionales, legales y estatutarias así como tras el análisis del comportamiento real del partido, luego de observar cómo se designan sus órganos y sus candidatos; a quién, por quién y cómo se eligen, cómo se renuevan, cómo se toman las decisiones y de qué manera se protegen los derechos de los afiliados. *Lo que debería ser* se da por la adopción de los principios de la democracia como sistema político en el interior de la organización. Para que un partido pueda ser democrático debe utilizar mecanismos electivos en el proceso de toma de decisiones. *Lo que pueda ser* es una cuestión más compleja que hasta el momento no ha sido resuelta y que suele ser asociada simplemente con lo que es un partido.<sup>10</sup>

En cuanto al segundo problema, no queda claro que con la definición radial propuesta se pueda establecer (ni siquiera de manera aproximada) cuál es el valor que debe adquirir la “democracia interna” en cada una de las dimensiones que integran la definición para señalar que un partido es internamente democrático. Eso no resulta sencillo de medir ni de observar

---

<sup>9</sup> Si los miembros consideran que democracia interna significa participar en la deliberación de las decisiones, podrán contentarse con hablar diariamente con el líder por teléfono, y no exigirán elecciones internas competitivas (Freidenberg, Flavia, *op. cit.*, nota 5). En cambio, si tienen una visión procedimental de la democracia interna, esperarán siempre que haya elecciones competitivas para tomar decisiones.

<sup>10</sup> Flores Giménez, Fernando, *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1999, p. 28.

empíricamente, ya que es complicado establecer cuál de esas dimensiones pesa más que las otras (si es que no son todas iguales). Puede haber elecciones internas para elegir candidatos y autoridades en uno (o en todos los puestos) pero que el partido continúe siendo oligárquico y cerrado a la participación de los militantes de base, lo que hace que las élites utilicen las elecciones internas sólo como un ejercicio de reforzamiento de su control de la organización.<sup>11</sup> O puede ser que los militantes participen en algunas decisiones organizativas con menor peso dentro del partido pero que estén ausentes de los procesos de definición programática o de la discusión de la estrategia electoral, aspectos claves para cualquier partido. En resumen, esa definición radial no dejó claro *cuánto de cada una de esas dimensiones* debía darse para que el partido fuera internamente democrático ni tampoco cuáles eran los indicadores más adecuados para medir dichas dimensiones.

## V. DEMOCRACIA INTERNA: UNA PROPUESTA DE REDEFINICIÓN CONCEPTUAL

La democracia puede ser entendida como un procedimiento que ayuda a tomar una decisión, a partir del cual la mayoría de los miembros de un colectivo participan directamente sobre la formación de esa decisión. Las elecciones son el mecanismo más empleado para definir el contenido de las decisiones en una democracia pluralista. Por tanto, la democracia interna también debe ser entendida como un procedimiento a partir del cual los militantes participan en la formación de las decisiones del partido y, para hacerlo, utilizan mecanismos competitivos (electivos).

Defender esta posición supone asumir que la democracia es fundamentalmente de carácter procedimental. Esto implica una visión específica de democracia interna, una manera particular de concebir la relación entre representados y representantes, y un modelo concreto de relación partidos-Estado. Esta definición no entiende a la democracia interna como un concepto multidimensional sino que, por el contrario, la asume en cuanto concepto en el que hay un único dominio, que prima sobre todos los demás. Puede darse en diferentes niveles y medirse en un continuo, aplicable en cada uno de los procesos que se quieran evaluar (selección de candidatos o de dirigentes; definición de políticas o la rendición de cuentas).

---

<sup>11</sup> Como ha sido posible observar en los partidos europeos (Scarrow, Suzan E., “Party Decline in the Parties State? The Changing Environment of German Politics”, en Webb, Paul et al. (eds.), *Political Parties in Advanced Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2002, o en algunos partidos latinoamericanos (Freidenberg, Flavia, *op. cit.*, nota 4).



Cuando se quiere medir los niveles de democracia interna resulta imprescindible observar la manera en que la agrupación toma decisiones, así como establecer la calidad de ese proceso. Por ello, una serie de características deberían estar presentes para definir en qué medida es democrática o no la organización (y los procedimientos que emplea). Primero, la existencia de *competencia*, ya sea de candidatos, de propuestas o de posturas.<sup>12</sup> Segundo, la *competitividad*, esto es, una propiedad o atributo de la competencia<sup>13</sup> que da cuenta del grado de rivalidad entre al menos dos posiciones. Tercero, cierta dosis de *incertidumbre*, sin la cual resulta muy complicado determinar cuán reñido puede ser un proceso de toma de decisiones.

El mecanismo de selección de candidatos puede ser más o menos democrático. Lo mismo el modo en que se definen las políticas o la manera en que se rinden cuentas. Por tanto, la democracia interna es una característica o propiedad de esos procesos y no a la inversa (como se sostenía en trabajos anteriores).<sup>14</sup> La incertidumbre en los resultados de cada una de esas decisiones supone que no se conoce de antemano cuál va a ser esa decisión (qué candidato va a resultar elegido, qué política va a ser asumida o qué ocurrirá con un militante que no ha cumplido con su mandato). Es precisamente esa característica lo que hace más democrático a un proceso de elaboración y definición de una decisión.<sup>15</sup>

La manera en que los políticos resuelven sus decisiones debería suponer por tanto altos niveles de incertidumbre, de competencia y competitividad

---

<sup>12</sup> Esto significa que al menos haya dos posiciones enfrentadas en el proceso de decisión; pero que existan dos posiciones no significa en principio que las dos tengan el mismo peso. La equidad en el acceso y el manejo de los recursos disponibles también da información respecto al tipo de competencia que se dé. No será lo mismo si un candidato tiene un cargo público o partidista que le permita acceder a una mayor cantidad de recursos económicos y/o mediáticos que otro candidato que no los tiene. La igualdad en el acceso a los recursos por parte de los candidatos garantiza una contienda más equitativa, y con ello se supone que una competencia sea también más igualitaria.

<sup>13</sup> Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 1987.

<sup>14</sup> Ver evidencia empírica que sostiene esta afirmación en Freidenberg, Flavia, *op. cit.*, nota 4.

<sup>15</sup> Una manera de calcular el nivel de incertidumbre es a partir de datos de encuestas que se realizan de manera previa al proceso de selección, sea éste una elección interna, una convención o incluso la selección por parte de un órgano ejecutivo. El margen existente entre las valoraciones de intención de voto de los encuestados puede dar una idea de cuán cerrada o abierta está la contienda y cuál es el nivel de incertidumbre existente. Otra manera es a partir de las diferencias de resultados en una votación, calculando la diferencia entre las dos opciones más votadas. Si la diferencia es muy grande, el margen de incertidumbre es muy bajo; por el contrario, si la diferencia es muy pequeña, el margen de incertidumbre es muy alto.

e incluso de conflictividad; porque de lo contrario, se minarían las características democráticas de ese partido. En este sentido, observar los procesos de toma de decisiones puede dar información muy relevante acerca del nivel de pluralismo existente en la organización. Es más, aunque resulte metodológicamente tautológico, incluso esos procesos pueden explicar en determinados momentos los diferentes niveles de democracia interna que una organización alcance.

#### VI. LOS PROBLEMAS DE LLEVAR A CABO PROCESOS COMPETITIVOS DE TOMA DE DECISIONES EN AMÉRICA LATINA: UNA MIRADA EN RELACIÓN A LO QUE YA SE HA CONOCIDO EN MATERIA DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS

Las elecciones internas llevadas a cabo en América Latina han supuesto momentos claves en las organizaciones partidistas. La experiencia ha mostrado que el hecho de realizar elecciones ha mejorado los niveles de participación de los militantes, ha impulsado la circulación de la información e incrementado los niveles de pluralismo dentro de los partidos en la región. El haber incluido las elecciones internas como una práctica ha sido en sí un hecho muy positivo para el fortalecimiento partidista. Ahora bien, los procesos realizados también tuvieron una serie de problemas importantes. A continuación, se señalan algunos de los elementos negativos más significativos, de cara a pensar posibles caminos de cambio, tanto en las reglas como en las prácticas políticas latinoamericanas.

Las elecciones internas han sido una buena oportunidad para el ejercicio plural, competitivo, igualitario y equitativo de los derechos de la ciudadanía, y no un espacio para el clientelismo, el conflicto y el debilitamiento de las organizaciones partidistas. Por tanto, *las elecciones internas no han eliminado la oligarquización de las estructuras partidistas*. A pesar del esfuerzo de llevar adelante procesos más competitivos tanto desde las élites políticas como desde los organismos electorales, las organizaciones partidistas han manifestado dificultades para hacer que esos procesos eliminaran la tendencia oligárquica de los partidos.<sup>16</sup> Las investigaciones evidenciaron que las elecciones internas no incrementaron el nivel de legitimidad de los candidatos,

---

<sup>16</sup> En 1909, Robert Michels, en su estudio clásico sobre las organizaciones de partidos alemanes, alertaba sobre uno de los problemas centrales a los que se enfrentan los partidos políticos: el de la Ley de Hierro de la Oligarquía. En su trabajo señalaba que un partido nunca sería democrático porque en la propia organización estaba el germen de la oligarquía.

ya que al evidenciar ante el electorado la confrontación interna se minaba la imagen externa del partido.<sup>17</sup>

Además, mostraron que las internas afectaban el nivel de cohesión organizativa y las relaciones entre los candidatos y los militantes y/o dirigentes, fomentaban el fraccionalismo e incrementaba las posibilidades de fractura al interior de la organización.<sup>18</sup> Las internas fortalecieron el poder de las élites dentro del partido y ayudaron a mantener el *statu quo* de las élites dirigentes que simplemente usaron las primarias para refrendar sus decisiones previas, como ocurrió en diferentes procesos en Ecuador, Honduras, México, Argentina, Paraguay y Panamá.

*Las elecciones primarias no mejoran la calidad de los políticos seleccionados por dichos procesos ni contribuyeron (por el sólo hecho de hacerlas) a mejorar la calidad de la política.* En muchos partidos de América Latina, las primarias seleccionaron peores candidatos que otros mecanismos, haciendo que los dirigentes creyeran que las primarias disminuyen la calidad de los políticos/as y la política. Los candidatos seleccionados sobre la base de elecciones internas tienden a ser relativamente poco populares, menos competitivos o perdedores de las elecciones.<sup>19</sup>

*Las elecciones primarias potencian el fraccionamiento existente en los partidos;* suelen ser momentos donde los conflictos y las denuncias se hacen públicas y se ponen en evidencia las líneas internas, muchas veces incluso de manera salvaje y sin posibilidades de reconciliación posterior. El uso de medios de comunicación masivos, de corte generalista, hacen que los procesos dejen de ser momentos de cada uno de los partidos y se conviertan en elecciones influidas por actores externos. La exposición mediática de las elecciones internas hace que los conflictos, los insultos y los enfrentamientos se hagan evidentes ante la opinión pública, lo que genera preocupación ante la ciu-

---

Esta descripción sobre las organizaciones partidistas europeas, realizada hace casi ya un siglo, podría extrapolarse hoy fácilmente a la mayoría de los partidos políticos latinoamericanos.

<sup>17</sup> Gallo, Adriana, “La democracia interna en el ámbito partidario. Un estudio comparado en partidos latinoamericanos”, *Reflexión Política*, vol. 7, núm. 104, diciembre de 2005, pp. 26-39.

<sup>18</sup> Langston, Joy, “The Changing Party of the Institutionalized Revolution: Electoral Competition and Decentralized Candidate Selection”, *Party Politics*, vol. 12, 2006, pp. 395-413; Freidenberg, Flavia, “La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto”, en Thompson, José y Sánchez, Fernando, *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*, San José de Costa Rica, IIDH, 2007.

<sup>19</sup> Colomer, Josep, *op. cit.*, nota 5; véase también la investigación sobre las primarias panameñas en Freidenberg, Flavia, *op. cit.*, nota 5, o la experiencia en República Dominicana de 2004.

dadanía e incida en los niveles de desencanto con la política. *La celebración de internas ha llevado a que los partidos confundan las preferencias del electorado*, pensando que las demandas de aquellos que participan en las elecciones son generalizables a las del electorado en general. Se corre el riesgo que ante dos candidatos se privilegie el que representa los valores del electorado (o de lo que las encuestas señalan de ese electorado) sobre las preferencias de sus militantes. Esto ha enfrentado a candidatos populares contra otros más respetuosos de la ideología del partido.

*Las elecciones primarias incrementan el costo de la política, supone que los candidatos deben pagar pagar dos campañas y no eliminan el clientelismo.* La celebración de las elecciones suponen doble gasto para los candidatos/as, que no sólo deben contar con recursos para hacer la campaña en favor de elección general, sino además cada candidato/a debe contar con recursos financieros de su precampaña. Asimismo, *los candidatos/as generan estructuras paralelas para llevar adelante una campaña y organizar al partido.* Deben abrir sus propios locales, reclutar a sus seguidores y militantes o financiar sus actividades. La presencia de mecanismos, procedimientos y reglas no escritas, redes personales —de carácter autónomo— y recursos no estrictamente partidistas hacen que los procesos de selección de candidatos funcionen de manera inesperada, muchas veces de modo muy distinto a lo que dicen los estatutos.<sup>20</sup>

*Las elecciones internas no han asegurado el éxito electoral de los partidos latinoamericanos.* Si se consideran los cerca de 60 procesos electivos registrados hasta 2007; sólo 20 fueron exitosos. Los resultados muestran cómo se mantiene la paradoja respecto a la relación conflictiva entre éxito electoral y democracia interna. Por tanto, no se puede esperar que el mero hecho de hacer internas garantice (o mejore las posibilidades) de éxito electoral. Esto significa que la democratización interna puede tener impactos negativos sobre el éxito electoral y generar pocos incentivos a los políticos para que acepten los procesos de cambio.

## VII. CONCLUSIONES

Los políticos y sus partidos no son extraterrestres que han invadido la tierra.<sup>21</sup> Los políticos se parecen a la sociedad en la que viven. Por tanto, los ciu-

---

<sup>20</sup> Esto queda en evidencia cuando las decisiones, y la manera en que se adoptan esas decisiones, no dependen de los órganos de gobierno que se prevén como oficiales sino que son decisiones de liderazgos o de caciques regionales que no tienen cargos en el partido o que si los tienen no son los que deben definir el proceso de selección.

<sup>21</sup> Estoy en deuda respecto a esta idea con mi colega Delia Ferreira Rubio y con el debate generado en el marco del taller sobre “Democratización interna de partidos políticos

dadanos no tendrían que asombrarse de muchos de los comportamientos que aquéllos ponen en práctica. Los políticos son ciudadanos que cumplen una función específica en esa sociedad y que tienen como meta principal ganar elecciones. Estos ciudadanos funcionan por incentivos, por tanto, el sistema político en su conjunto es el que debe premiar y castigar al modo en que esos ciudadanos se organizan para cumplir dichas funciones.

Se puede cambiar el entorno en el que compiten los partidos modificando las reglas de juego que marcan ese escenario, pero también se pueden cambiar las prácticas que los políticos y sus partidos desarrollan de cara a mejorar el rendimiento partidista. El diseño y rediseño de las reglas electorales puede ser un instrumento para incidir en los procesos de selección que tienen los políticos o en hacer más pluralista un proceso de toma de decisiones. Cualquier cambio electoral es una oportunidad para generar modificaciones en los comportamientos y las prácticas de los actores políticos. Sin cambios proactivos hacia el pluralismo en los incentivos que inciden en los comportamientos, resultará muy difícil que varíe el rendimiento de las organizaciones partidistas.

El papel de la ciudadanía en mejorar la vida interna de los partidos es fundamental. Si los electores votan a partidos oligárquicos frente a otros que han realizado reformas para asegurar procedimientos democráticos, los incentivos para que los partidos sean democráticos serán menores. Resulta fundamental que la ciudadanía y los políticos entiendan que los cambios en los procesos internos no es sólo una cuestión de reglas sino también de comportamientos. Esto es, de cómo la ciudadanía se comporta en el juego de la democracia y de los premios y castigos que los ciudadanos estén dispuestos a dar a quienes les representan. Y esto sí no es una cuestión menor.

## VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, “Experimentos de democracia interna. Las primarias de partidos en América Latina”, México, Flacso, Documentos de Trabajo, Doctorado en Ciencia Política 6, 2001.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y FREIDENBERG, Flavia, *Partidos políticos de América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2001.

---

en Bolivia, Chile y República Dominicana. Consulta final especializada”, organizado por CAPEL y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 27 y 28 de julio de 2005.

- BACHELARD, Gastón, *La formación del espíritu científico*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 1948.
- BILLIE, Lars, “Democratizing a Democratic Procedure: Myth or Reality? Candidate Selection in Western European Parties, 1960-1990”, *Party Politics*, vol. 7 (3), Londres, 2001.
- BUQUET, Daniel, “Selección de candidatos y fraccionalización partidaria en Uruguay (1942-1999)”, trabajo presentado en el XXIII International Meeting of Latin American Studies Association, Washington, 6-8 de septiembre de 2001.
- CAREY, John M. y POLGA HERCIMOVICH, John, “Primary Elections and Candidate Strength in Latin America”, *The Journal of Politics*, vol. 68 (3), 2006.
- COLOMER, Josep, “Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas”, en CAVAROZZI, Marcelo y ABAL MEDINA (h), Juan (comps.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones, 2002.
- COPPEDGE, Michael, *Strong Parties and Lame Ducks. Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*, Stanford, Stanford University Press, 1994.
- DÍAZ, Christopher, “Effects of Party Competition on the Quality of PRI Candidates: an Analysis of Mexican Gubernatorial Elections: 1989-1999”, trabajo presentado en el XXIV Encuentro Anual Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Miami, Florida, 16 al 18 de marzo de 2000.
- FLORES GIMÉNEZ, Fernando, *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1999.
- FREIDENBERG, Flavia y ALCÁNTARA, Manuel, “Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático: una introducción”, en FREIDENBERG, Flavia y ALCÁNTARA, Manuel (eds.), *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*, México, TEDEF, UNAM e Instituto de Iberoamérica, 2009.
- FREIDENBERG, Flavia y ALCÁNTARA, Manuel, voz: “Democracia interna en los partidos políticos”, en NOHLEN, Dieter *et al.* (eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., México y San José, Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IFE e IDEA International, 2007.
- FREIDENBERG, Flavia y ALCÁNTARA, Manuel, “La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto”, en THOMPSON, José

- y SÁNCHEZ, Fernando, *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*, San José de Costa Rica, IIDH, 2007.
- FREIDENBERG, Flavia y ALCÁNTARA, Manuel, *Jama, Caleta y Camello: las estrategias de Abdalá Bucaram y el PRE para ganar elecciones*, Quito, CEN, 2003.
- FREIDENBERG, Flavia y ALCÁNTARA, Manuel, *Selección de candidatos y democracia interna en América Latina*, Lima, Transparencia Internacional e IDEA, 2003.
- FREIDENBERG, Flavia *et al.*, “¿Cómo se elige un candidato a presidente? Reglas y prácticas en los partidos políticos de América Latina”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 118, Madrid, 2002.
- GALLAGHER, Michael, “Introduction”, en GALLAGHER, Michael y MARSH, Michael (eds.), *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*, Londres, Sage, 1988.
- GALLO, Adriana, “La democracia interna en el ámbito partidario. Un estudio comparado en partidos latinoamericanos”, *Reflexión Política*, vol. 7, núm. 104, diciembre de 2005.
- KATZ, Richard, “The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy”, *Party Politics*, Londres, vol. 7, núm. 3, 2001.
- LANGSTON, Joy, “The Changing Party of the Institutionalized Revolution: Electoral Competition and Decentralized Candidate Selection”, *Party Politics*, vol. 12, 2006.
- LINZ, Juan J., “Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes”, en GUNTHER, Richard *et al.*, *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*, Oxford University Press, 2002.
- LUCA, Miguel de *et al.*, “Partidos políticos y selección de candidatos en Argentina (1983-1999)”, trabajo presentado en el XXII International Meeting of Latin American Studies Association. Miami, 16-18 de marzo de 2000.
- MARTZ, John, “Political Parties and Candidate Selection in Venezuela and Colombia”, *Political Science Quarterly*, Nueva York, vol. 114, núm. 4, 1999.
- MICHELS, Robert, “Democracia formal y realidad oligárquica”, en LENK, Kurt y NEUMANN, Franz, *Teoría y sociología de los partidos políticos*, Barcelona, Editorial Anagrama, 1980.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. de Jesús, “La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional”, trabajo presentado en el VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Sevilla, 3 al 5 de diciembre de 2003.

- PAYNE, Mark *et al.*, *La política importa*, Washington, BID, 2003.
- PENNINGS, Paul y HAZAN, Reuven, “Democratizing Candidate Selection. Causes and Consequences”, *Party Politics*, Londres, vol. 7, núm. 3, 2001
- RAHAT, Gideon y HAZAN, Reuven, “Candidate Selection Methods: An Analytical Framework”. *Party Politics*, Londres, vol. 7, núm. 3, 2001.
- SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 1987.
- SCARROW, Suzan E., “Party Decline in the Parties State? The Changing Environment of German Politics”, en WEBB, Paul *et al.* (eds.), *Political Parties in Advanced Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2002.
- SCHATTSCHNEIDER, Elmer E., *Party Government*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston, 1941.
- SIAVELIS, Peter M. y SCOTT, Morgenstern (eds.), *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, University Park, Penn State University Press, 2008.
- SIAVELIS, Peter, “The Hidden Logic of Candidate Selection for Chilean Parliamentary Elections”, trabajo presentado en el XXIII International Meeting of Latin American Studies Association, Washington, 6-8 de septiembre de 2001.
- TAYLOR, Steven, “Towards a Detailed Discussion of Candidate Selection in Latin America”, trabajo presentado en el XXII Encuentro Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos en Miami, Florida, 16 y 18 de marzo de 2000.
- TAYLOR-ROBINSON, Michelle, “Candidate Selection in Costa Rica”, trabajo presentado en el XXIII International Meeting of Latin American Studies Association, Washington, 6-8 de septiembre de 2001.
- VALADÉS, Diego, “Sistema electoral y Estado de derecho”, textos seleccionados del Primer Curso de Especialización sobre Régimen Electoral, Gobernabilidad Democrática y Resolución de Conflictos del Tribunal Supremo Electoral, del 27 al 29 de marzo y del 3 al 5 de abril de 2003.



## TENDENCIAS RECIENTES DE LA JUSTICIA ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA\*

José de Jesús OROZCO HENRÍQUEZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los tribunales electorales latinoamericanos como un tipo o modelo específico de justicia electoral*. III. *Evolución de los sistemas de justicia electoral en América Latina*. IV. *Clasificación de los sistemas de justicia electoral en América Latina*. V. *Principales reformas a los sistemas de justicia electoral latinoamericanos en las cuatro décadas recientes*. VI. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

Constituye un significativo y grato honor participar, nuevamente, en un homenaje al profesor Dieter Nohlen, uno de los científicos sociales más prominentes de los últimos cuarenta años. Su enfoque metodológico histórico-empírico, con énfasis en la perspectiva comparativa y la importancia del contexto, ha enriquecido las ciencias sociales, identificándosele como el líder académico de la llamada Escuela de Heidelberg. Dicho enfoque también ha impactado y mostrado su utilidad en la consultoría política relacionada con los procesos de reforma constitucional y política en varios países, interesados en modernizar su respectivo sistema de gobierno, sistema electoral y/o sistema de partidos.<sup>1</sup>

Los latinoamericanos —especialmente los mexicanos— nos sentimos afortunados de que las inquietudes académicas del profesor Nohlen se ha-

---

\* El presente trabajo es una actualización del que se publicó, bajo el mismo título, en *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 405-424.

<sup>1</sup> Véase Nohlen, Dieter, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

yan dirigido de manera destacada hacia nuestra región. Sus aportaciones metodológicas y agudas apreciaciones politológicas respecto de nuestros países son un insumo valioso y referente indispensable para cualquier interesado en la ciencia política e ingeniería constitucional.<sup>2</sup>

He seleccionado el tema de las tendencias recientes de la justicia electoral en América Latina para rendirle homenaje al doctor Dieter Nohlen, como una versión actualizada de un trabajo similar que me invitó a elaborar y se publicó hace veintiún años en la primera edición del *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*,<sup>3</sup> bajo su atinada y docta coordinación. Desde entonces, he tenido el privilegio de aprender directamente de él —a través de su vasta obra y múltiples eventos en los que hemos coincidido—, así como de disfrutar de su honrosa amistad.

Así, el propósito de este trabajo es analizar las principales tendencias en el ámbito de la justicia electoral latinoamericana a partir de la “tercera ola democratizadora”.<sup>4</sup> Una de las áreas que mayor desarrollo ha tenido en la región es precisamente la justicia electoral. En efecto, a partir de hace poco más de tres décadas, se generalizó la tendencia a encomendarle a los comúnmente llamados tribunales electorales la competencia para resolver las impugnaciones en contra de los actos vinculados con los procesos electorales, si bien en algunos casos, como se expone, sus resoluciones pueden ser impugnadas —por razones de constitucionalidad— ante la respectiva corte suprema, o bien ante el correspondiente tribunal constitucional o el órgano de justicia administrativa.

La existencia de este tipo de tribunales electorales se ha traducido —en mayor o menor medida— en un factor importante para los procesos de redemocratización, transición y consolidación democrática en varios de los países de la región, pudiéndose considerar una de las aportaciones más importantes de América Latina a la ciencia política y al derecho electoral.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Véase Nohlen, Dieter, *La democracia. Instituciones, conceptos y contexto*, Santiago de Chile, Ediciones Olejnik, 2019, pp. 43-57.

<sup>3</sup> Véase 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*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Universidad de Heidelberg-International IDEA-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral, 2007, pp. 1152-1288.

<sup>4</sup> Véase Huntington, Samuel, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Londres, Norman, 1991.

<sup>5</sup> *Cfr.* Orozco Henríquez, José de Jesús, *Justicia electoral comparada de América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019, pp. 70 y 71.

## II. LOS TRIBUNALES ELECTORALES LATINOAMERICANOS COMO UN TIPO O MODELO ESPECÍFICO DE JUSTICIA ELECTORAL

Una de las características esenciales de los sistemas latinoamericanos de justicia electoral —que los diferencia de los de otras partes del mundo— es la existencia, en todos y cada uno de los países de América Latina continental,<sup>6</sup> así como en la República Dominicana, de organismos electorales especializados (previstos generalmente a nivel constitucional) con funciones jurisdiccionales y, algunos de ellos, también administrativas en la materia: los comúnmente llamados tribunales (corte, jurado, cámara o consejo supremo) electorales. Incluso, algunos de los dieciocho países involucrados cuentan con dos organismos electorales: uno con atribuciones administrativas, encargado predominantemente de la organización de los comicios, y otro con funciones jurisdiccionales para resolver los conflictos que surjan con motivo de los mismos.

Dichos organismos frecuentemente tienen una naturaleza autónoma respecto de los tradicionales órganos del poder público (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 tiene un carácter permanente en la actualidad. Incluso, las Constituciones de Nicaragua de 1987 y de Venezuela de 1999, expresamente, les confieren a los respectivos organismos electorales el carácter de “Poder Electoral” (en tanto que algunas otras lo hacen de manera implícita, por el cúmulo y relevancia de las atribuciones que les confieren, particularmente las de Costa Rica y Uruguay).

En efecto, de acuerdo con el manual de IDEA Internacional sobre justicia electoral —cuyo autor principal es quien esto escribe—,<sup>7</sup> es posible clasi-

---

<sup>6</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

<sup>7</sup> Véase Orozco Henríquez, José de Jesús *et al.*, *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, Suecia, International IDEA, 2010. Una clasificación muy difundida de sistemas de justicia electoral es la adoptada por Duverger y después utilizada por Cotteret y Emeri, quienes distinguen entre un contencioso electoral político y un contencioso electoral jurisdiccional, según la función respectiva se confíe a una asamblea política o a un órgano de tipo jurisdiccional (véase Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6a. ed., Barcelona, Ariel, 1988, pp. 105 y 106; Cotteret, J. y Emeri, C., *Los sistemas electorales*, Barcelona, 1973, pp. 57-60). El connotado iuscomparativista mexicano Héctor Fix-Zamudio, por su parte, distingue entre contencioso político, contencioso jurídico —en donde incluye a los órganos administrativos y los jurisdiccionales— y contencioso mixto —cuando contempla la combinación de los anteriores— (véase Fix-Zamudio, Héctor, “Introducción a la teoría de los recursos en el contencioso electoral”, *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de*

ficar los diversos sistemas de justicia electoral del mundo en cuatro grandes tipos o modelos, atendiendo a la naturaleza del órgano encargado de emitir la decisión final sobre las impugnaciones relacionadas con la validez y los resultados de las elecciones legislativas nacionales (en su caso, federales) y, en ciertos países, presidenciales:

- 1) *Órgano legislativo*, ya sea la legislatura u otra asamblea política (como en Estados Unidos de América, Bélgica, Italia, Noruega, Países Bajos, Suiza, así como Islandia y, en cierta medida, Argentina). Su característica fundamental es que, si bien se encuentran regidos por el marco constitucional y legal aplicable a la elección respectiva, dada su naturaleza, conformación y proclividad a actuar políticamente, además de la inexistencia de mecanismos para controlar la regularidad de sus resoluciones electorales y que se ajusten a derecho, ha sido frecuente que en sus decisiones prevalezcan los criterios políticos (como el de oportunidad y negociación de intereses en pugna) sobre las razones jurídicas. Incluso, tales decisiones han sido proclives a favorecer a las fuerzas políticas que, eventualmente, han conformado la mayoría legislativa. De ahí que sea frecuente calificar a este tipo como contencioso político. En la actualidad, prácticamente ya no hay sistemas que tengan un contencioso electoral conferido exclusivamente a un órgano legislativo o asamblea política, ya que aquellos países que aún lo conservan para los comicios legislativos o, en su caso, presidenciales lo hacen coexistir con medios de control jurisdiccional o, incluso, administrativos previos (como en Argentina, Estados Unidos de América e Italia) o posteriores (como en Alemania), lo que los convierte en sistemas de justicia electoral mixtos legislativo-jurisdiccionales o legislativo-administrativos.
- 2) *Órgano jurisdiccional*, encomendado a alguna de las siguientes cuatro clases de órganos:
  - a) Tribunal ordinario del Poder Judicial (no especializado en materia electoral), generalmente encomendado a la respectiva corte suprema, ya sea directamente o vía apelación (como en Inglaterra, desde 1868; Australia, Canadá, India, Pakistán y en prácticamente todos los países de la *Commonwealth*; incluso, en esencia, a este tipo corresponden los casos de Bosnia y Herzegovina, Estonia,

---

*Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Instituto Federal Electoral-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, pp. 5-19).

- Hungría, Moldavia, Polonia, Rusia, Serbia y Ucrania, así como Etiopía, Kenia, Lesoto y Uganda, además de Japón, República de Corea, Taiwán y Uzbekistán).
- b) Tribunal o consejo constitucional, siguiendo, en cierta medida, el modelo de la Corte Constitucional de la Constitución de Austria de 1920, como en Alemania, España y Portugal, además de Bulgaria, Croacia, Rumania y Níger. Igualmente, cuentan con este tipo de tribunal los países de Armenia, Eslovaquia, Indonesia y República Checa; pero en estos cuatro el tribunal constitucional forma parte del Poder Judicial, a diferencia de los primeros. Asimismo, bajo la denominación de consejo constitucional, siguiendo —en buena medida— el modelo francés, se adopta, además de Francia, en Burkina Faso, Camboya, Camerún y Mozambique.
  - c) Tribunal administrativo, ya sea de naturaleza autónoma, como en Colombia (denominado Consejo de Estado), o bien formando parte del Poder Judicial, como en Finlandia (llamado Suprema Corte Administrativa).
  - d) Tribunal electoral especializado (sin atribuciones administrativas), ya sea perteneciente al Poder Judicial o autónomo de los tres poderes tradicionales, tal y como ocurre predominantemente en los países de América Latina y cuyo análisis se profundizará más adelante, si bien también se ha adoptado en Albania, Grecia, Suecia y Sudáfrica, así como en Palestina (en el entendido de que en estos últimos tres países tiene naturaleza autónoma).
- 3) *Organismo electoral administrativo* con atribuciones jurisdiccionales; bajo este modelo, la decisión final sobre la validez de las elecciones, incluso si son impugnadas, corresponde al propio órgano electoral administrativo encargado de organizar las elecciones, el cual también cuenta con atribuciones para resolver de manera final y definitiva las impugnaciones correspondientes (como ocurre en Costa Rica, Nicaragua y Uruguay).
  - 4) *Órgano ad hoc*, de carácter provisional y derivado de un régimen transitorio ante un conflicto grave de carácter político, ya sea como una solución institucional propiamente interna, como en Nepal en 2008, o bien alguna promovida por organismos o instancias internacionales, según ocurrió, por ejemplo, en las elecciones de Camboya en 1993, Bosnia y Herzegovina en 1996, Timor-Leste en 2001 y Afganistán en 2005.

Por otra parte, cabe advertir que, además de las impugnaciones ante los referidos órganos de cada uno de los primeros dos modelos (legislaturas; tribunales ordinarios o cortes supremas, tribunales o consejos constitucionales, tribunales administrativos y tribunales electorales), con frecuencia, previamente, se contemplan impugnaciones administrativas ante el propio órgano encargado de organizar las elecciones, ya sea que tenga carácter autónomo o independiente (como en Canadá [Elecciones Canadá], Chile [Servicio Electoral], México [Instituto Nacional Electoral, que sustituyó en 2014 al Instituto Federal Electoral, creado en 1990] y Perú [Organización Nacional de Procesos Electorales]); formalmente se le ubique en el Poder Legislativo, pero tenga garantías de autonomía (por ejemplo, en Hungría, así como, parcialmente, en Argentina [con las juntas electorales] y España [con la Junta Central Electoral]), o bien formalmente se le ubique en el Ejecutivo (por lo general, en el respectivo ministerio del interior o secretaría de gobierno, como ocurre en Alemania y Estados Unidos, así como, parcialmente, en Argentina y España).

En todo caso, cabe destacar la tendencia contemporánea en el derecho comparado hacia la “judicialización” de los procedimientos electorales, con el objeto de que cualquier conflicto que surja sea resuelto conforme a derecho y de acuerdo con los principios de constitucionalidad y legalidad, mas no según los criterios ampliamente discrecionales de la oportunidad y negociación política.<sup>8</sup> Lo anterior no es sólo respecto de los resultados electorales, sino también de las controversias durante la etapa de preparación de la elección e, incluso, con motivo de procedimientos internos en los partidos políticos para seleccionar a sus dirigentes y candidatos a cargos de elección popular o para la imposición de sanciones a sus afiliados.<sup>9</sup>

Como puede observarse, el establecimiento de tribunales electorales especializados es una fórmula típicamente latinoamericana —aun cuando empieza a extenderse a otros contextos—, cuyo origen lo encontramos en la segunda década del siglo XX, con cierto antecedente hacia finales del siglo XIX, según se explica a continuación.

---

<sup>8</sup> Cfr. Aragón Reyes, Manuel, “Legislación electoral comparada y garantías jurídicas del proceso electoral”, *Elecciones y democracia en América Latina*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1988, p. 106; Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, p. 8.

<sup>9</sup> Véase Orozco Henríquez, José de Jesús, “La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, julio-diciembre de 2004, pp. 219-245.

### III. EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS DE JUSTICIA ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA

Aun cuando el primer antecedente de jueces electorales especializados se encuentra en la Constitución de Colombia de 1886 (si bien la decisión final sobre la validez de las elecciones de los legisladores, en ese entonces, correspondía a la respectiva cámara del Congreso), no fue sino a partir de la década de los veinte del siglo pasado cuando surgieron organismos electorales especializados y permanentes de carácter autónomo, independientes del Ejecutivo.

En efecto, en 1924, en la República Oriental del Uruguay se crea 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. Por su parte, fue la Constitución de 1934 la que le asignó a la Corte Electoral la calidad de juez de las elecciones de todos los cargos electivos, a excepción de la de presidente y vicepresidente de la República, que seguía siendo competencia de la Asamblea General (la reunión de ambas cámaras). Finalmente, a partir de la Constitución de 1952, se le 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 referéndum,<sup>10</sup> 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 de presidente de la República, así como de los miembros de la Cámara de Diputados y del Senado, además de las reclamaciones de nulidad que se interpusieron respecto de ellas. En la Constitución de 1980 se le 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.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Véase Gros Espiell, Héctor, *La Corte Electoral del Uruguay*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 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.

<sup>11</sup> 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.

En la siguiente década se fueron creando organismos similares. Así, en 1931 se crea el Jurado Nacional de Elecciones en Perú como órgano autónomo, en tanto que la Constitución de Brasil de 1934 organizó la justicia electoral dentro del Poder Judicial, previendo como órgano supremo al Tribunal Superior Electoral, al cual también se le han conferido no sólo atribuciones jurisdiccionales, sino también administrativas.<sup>12</sup>

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, asimismo, competencia respecto de las elecciones presidenciales y considerándosele expresamente, junto con los demás organismos electorales subordinados, como integrante del llamado “Poder Electoral”.<sup>13</sup>

De especial importancia resulta la creación del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, conforme a la Constitución de 1949, el cual está 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.<sup>14</sup>

A partir de tales antecedentes, combinados con experiencias particulares de los respectivos países, proliferó en América Latina la creación (frecuentemente a nivel constitucional y, de manera destacada, con motivo de los procesos democratizadores de la década de los ochenta) de tribunales, cortes, jurados, juntas o consejos electorales, encargados de la resolución de las controversias derivadas de las elecciones. Incluso, varios de esos organismos desempeñan no sólo las referidas funciones jurisdiccionales, sino

---

<sup>12</sup> Véase Jardim, Torcuato, “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, pp. 761-787.

<sup>13</sup> Véase 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, pp. 35-48.

<sup>14</sup> 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 Tribunal 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 bajo el título “Designado a la Presidencia”; sin embargo, se levantó en armas y después de dieciocho meses depuso al gobierno *de facto*, se instaló en la presidencia al candidato originalmente ganador y se expidió una nueva Constitución en vigor.



también administrativas, relacionadas con la organización de los comicios, en tanto que su naturaleza jurídica, según se indicó, es generalmente autónoma de los tres poderes tradicionales, y en algunos casos se les ubica dentro del Poder Judicial o constituyen un cuarto poder especializado.

En términos muy generales —toda vez que cada país ha tenido su propio proceso evolutivo según sus respectivas condiciones políticas, sociales y culturales—, la historia del contencioso electoral latinoamericano se puede dividir, en cuanto a los órganos competentes para resolver los medios de impugnación contra los resultados electorales, en tres etapas, que van de la adopción de un contencioso predominantemente político, un contencioso mixto jurisdiccional y político, así como un contencioso plenamente jurisdiccional.

### 1. *Contencioso electoral predominantemente político encomendado a un órgano legislativo*

Este periodo va desde la adopción de los primeros ordenamientos constitucionales de los países recién independizados en la región hasta el primer cuarto del siglo XX con la creación de los primeros tribunales electorales (si bien en algunos países latinoamericanos este periodo ocupa hasta la década de los ochenta del mismo siglo como parte de la “tercera ola democratizadora”). En efecto, siguiendo la tradición francesa (recogida a través de la Constitución de Cádiz de 1812 en los países hispanoamericanos), así como la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, la gran mayoría de los países bajo análisis adoptaron el sistema contencioso electoral de carácter predominantemente político (conocido como “autocalificación”), al reservar a las respectivas cámaras del Congreso o a una parte de sus miembros (los llamados colegios electorales) la facultad de juzgar finalmente, según el caso, la elección de los diputados o los senadores; por otra parte, se confería al propio Congreso o, generalmente, a su Cámara de Diputados (o, como en Uruguay, al Senado) la facultad de calificar la elección presidencial (dando lugar en este último caso a una “heterocalificación política”).

### 2. *Contencioso electoral mixto jurisdiccional y político*

Con el establecimiento de los primeros tribunales electorales en la región, como el de Uruguay en 1924, se previeron los primeros medios de impugnación electoral de naturaleza jurisdiccional, si bien en varios países se

conservó la competencia de los diversos congresos o sus respectivas cámaras para resolver finalmente sobre la validez de las elecciones.

En efecto, se trataba de sistemas mixtos, ya sea porque la competencia de los tribunales electorales sólo era respecto de impugnaciones interpuestas durante la etapa de preparación de la elección y se les confería a las legislaturas la relacionada con las impugnaciones contra los resultados electorales (como ocurrió con la Corte Electoral del Uruguay entre 1924 y 1934, y hasta la fecha se presenta con la Cámara Nacional Electoral de la Argentina, toda vez que contra los resultados de los comicios emanados de las juntas electorales sólo procede la impugnación ante las respectivas cámaras del Congreso, tratándose de las elecciones legislativas, o la Asamblea General, por lo que se refiere a la elección presidencial), o bien porque a tales órganos legislativos se les reservaba la facultad de modificar las resoluciones de los tribunales electorales recaídas a los medios de impugnación en contra de los resultados electorales (así ocurrió, por ejemplo, en México, entre 1987 y 1993, respecto de las elecciones legislativas, y hasta 1996 con motivo de las elecciones presidenciales, al igual que en Uruguay, hasta 1952, por lo que se refiere a las elecciones presidenciales).

Con relación a los aspectos orgánicos, también puede apreciarse una evolución frecuente en los países que nos ocupan en cuanto, primero, a la creación legislativa de un órgano administrativo y/o jurisdiccional especializado en materia electoral y su posterior elevación a nivel constitucional con garantías para su autonomía e imparcialidad, transformándose con posterioridad 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).

### *3. Contencioso electoral plenamente jurisdiccional*

Esta etapa corresponde a la supresión de la competencia de las legislaturas y demás asambleas políticas para decidir finalmente acerca de la validez de las elecciones, con el objeto de conferírsela a un órgano jurisdiccional. Al efecto, fuera del caso de Argentina que, según se comentó, aún reserva tal atribución a las cámaras del Congreso respecto de las elecciones de diputados y senadores, así como a la Asamblea General con relación a la elección presidencial, en todos y cada uno de los demás países latinoamericanos, la decisión final acerca de la validez de las elecciones y la proclamación de los resultados y los elegidos es competencia de un órgano de naturaleza

jurisdiccional. Es oportuno señalar que, en algunos casos, como en el del Tribunal Calificador de Elecciones de Chile en 1925, el tránsito de sistemas contenciosos electorales predominantemente políticos a otros plenamente jurisdiccionales se dio de forma directa y sin mediar alguna etapa de contencioso mixto.

Cabe señalar que el paso de un sistema contencioso electoral de carácter político a uno de naturaleza jurisdiccional, en cuanto a las impugnaciones contra los resultados electorales, ha implicado un cambio en la cultura política y jurídica que, si bien se ha traducido en significativos avances, todavía no se encuentra plenamente enraizada ni comprendida en América Latina.

Ciertamente, como la experiencia de derecho comparado lo demuestra, en países que han tenido una evolución similar en el sentido de conferir a un órgano jurisdiccional la decisión última para resolver acerca de la validez de una elección (piénsese, por ejemplo, en Gran Bretaña a partir de 1869; Uruguay, 1924; Chile, 1925; Costa Rica, 1949, o bien en Francia desde 1958), el establecimiento de un sistema contencioso electoral jurisdiccional ha requerido que las impugnaciones correspondientes ya no se resuelvan conforme al principio de la oportunidad política (de acuerdo con los intereses del grupo o partido político que conformaba la mayoría parlamentaria en determinado momento, ante quienes se ejercían presiones políticas para intentar una decisión favorable), sino que se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad, atendiendo a la satisfacción de los requisitos jurídicos y procesales para la formulación de agravios y la aportación de pruebas, lo cual ha propiciado que cada vez más los partidos políticos se vean en la necesidad de recurrir a abogados preparados y especializados en materia electoral para la defensa de sus intereses.

#### IV. CLASIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS DE JUSTICIA ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA

Teniendo en cuenta que todos y cada uno de los dieciocho países latinoamericanos analizados cuenta con un tribunal, corte, consejo o jurado electoral, el criterio para clasificar los diversos sistemas de justicia electoral en la región también atenderá a la naturaleza del órgano encargado de emitir la decisión final sobre la validez de una elección, esto es, para resolver las impugnaciones contra los resultados electorales, distinguiendo al efecto cuando tal decisión corresponde al propio tribunal, corte o consejo electoral que organizó la elección; a un órgano estrictamente jurisdiccional (ya sea que se trate de

la respectiva corte suprema de justicia, en tanto tribunal ordinario del Poder Judicial; un tribunal o corte constitucional; un tribunal administrativo, o un tribunal electoral especializado), o bien a un órgano legislativo, como se explica a continuación.

Es importante tener en cuenta que el respectivo sistema de justicia electoral se integra, en todos y cada uno de los países de la región, con recursos administrativos, interpuestos ante los propios órganos encargados de la organización, administración y vigilancia de los actos y procedimientos electorales, relacionados, por lo general, con actos correspondientes a la etapa de preparación de la elección, pero en algunos casos, incluso, contra los resultados electorales; en la gran mayoría de los países latinoamericanos, también con medios de impugnación estrictamente procesales ante un órgano propiamente jurisdiccional (ya sea que se promuevan o interpongan respecto de actos realizados durante la preparación y el desarrollo de las elecciones para integrar el legislativo o, en su caso, las presidenciales, o bien, concretamente, respecto de sus resultados); a los anteriores cabe agregar el sistema que reserva a un órgano legislativo (las propias cámaras legislativas, por separado o en sesión conjunta) la decisión sobre la validez de determinada elección, ya sea a través de la revisión o examen de oficio de la legalidad de las credenciales que exhiban los electos, o bien mediante el juicio o resolución que recaiga ante cierta impugnación electoral.

En este sentido, atendiendo a la naturaleza del órgano final que decide sobre las impugnaciones contra los resultados electorales, en la región cabe distinguir entre sistemas a cargo de un órgano administrativo, uno jurisdiccional o uno legislativo, en el entendido de que en la gran mayoría de los países también se prevé alguna combinación de los anteriores tipos de medios de impugnación.

### *1. Sistema a cargo de un órgano electoral administrativo con atribuciones jurisdiccionales*

En este supuesto, la impugnación en contra de los resultados electorales se presenta ante el propio organismo que organizó la elección. En estos casos, el tribunal, consejo o corte electoral respectivo desempeña tanto funciones administrativas, relacionadas con la organización de los comicios, como materialmente jurisdiccionales, consistentes en la resolución de los conflictos surgidos durante su desarrollo. Así, en tres de los dieciocho países latinoamericanos analizados (Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, Consejo

Supremo Electoral de Nicaragua y Corte Electoral del Uruguay), las resoluciones del respectivo organismo electoral son definitivas e inatacables, por lo que no pueden ser objeto de revisión por órgano alguno.

Es conveniente advertir que el sistema de justicia electoral de todos y cada uno de los países de la región contempla recursos administrativos que se sustancian ante los propios órganos electorales administrativos encargados de la dirección, organización, administración y vigilancia de los procedimientos electorales (o ante su superior jerárquico). Al respecto, cabe distinguir entre aquellos sistemas que cuentan exclusivamente con medios de impugnación ante el propio órgano electoral administrativo —como ocurre en Costa Rica, Nicaragua y Uruguay— de los que lo combinan con alguna impugnación ulterior ante un órgano jurisdiccional o legislativo. En este sentido, en los quince países restantes, las decisiones del órgano electoral administrativo (con independencia de que también tenga competencia para resolver algunos medios de impugnación de naturaleza administrativa, por lo general, relacionados con la etapa de preparación de la elección) son susceptibles de ser impugnadas ante la justicia constitucional (ya sea que esté a cargo de la respectiva corte suprema de justicia o de un tribunal constitucional), la justicia administrativa o la justicia electoral especializada, o bien, por lo que se refiere exclusivamente a Argentina, ante un órgano formalmente legislativo (tratándose de las impugnaciones contra resultados electorales).

Por lo general, los diversos órganos electorales administrativos (como los de Costa Rica, Nicaragua y Uruguay) se encuentran estructurados en una forma piramidal, en cuya cúspide aparece una instancia suprema central a nivel nacional, a la que se subordinan otras de carácter intermedio que, mayormente, obedecen a la división territorial, política, administrativa y electoral del Estado (denominándoseles con frecuencia como consejos o juntas regionales, estatales, provinciales, departamentales, municipales, cantonales o distritales, o bien se trata de áreas específicas, como son los respectivos registros electorales o, incluso, civiles en general), hasta llegar a la mesa directiva de casilla o junta receptora del voto, lugar específico en donde el ciudadano sufra.

En el caso del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua y la Corte Electoral del Uruguay, se les confieren atribuciones para conocer y decidir en última instancia sobre todas las controversias que se produzcan a causa de las elecciones —incluyendo las impugnaciones que se interpongan contra las resoluciones de los organismos o juntas electorales subordinados o dependientes de aquéllos—, así como para realizar el escrutinio de las elecciones nacionales y la pro-

clamación de los respectivos electos. Incluso, se les confieren atribuciones reglamentarias y sus miembros son designados de manera similar a los del máximo órgano del Poder Judicial del respectivo país o a los de tribunales supremos electorales de otros países, otorgándoseles garantías equivalentes a las judiciales.

Como se adelantó, contra las resoluciones de los referidos tribunal, consejo o corte electoral no cabe recurso alguno. Al respecto, cabe señalar que, en Costa Rica, el artículo 103 constitucional establece como salvedad el de prevaricato; sin embargo, debe advertirse que estrictamente el prevaricato no es un recurso, sino una acción penal en contra de ciertos servidores públicos, además de que la posibilidad de ejercer dicha acción penal existe sin necesidad de que expresamente se prevea la referida salvedad, en el entendido de que los eventuales efectos de ésta no afectan el sentido de las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

Asimismo, cabe advertir que, en conformidad con lo previsto en el artículo 75 de la Ley Electoral de Nicaragua de 2000, en contra de las resoluciones del Consejo Supremo Electoral en materia de constitución, cancelación y suspensión de la personalidad de partidos políticos, procede el recurso de amparo ante la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, lo anterior no invalida considerar a Nicaragua en este apartado, toda vez que, atendiendo al criterio clasificatorio utilizado, las resoluciones del Consejo Supremo Electoral con motivo de la validez de una elección presidencial o de la legislatura nacional, efectivamente, son definitivas e inatacables.

Finalmente, es conveniente subrayar que, en los quince países restantes, la organización de las elecciones se confiere también a órganos electorales autónomos de naturaleza administrativa o administrativa-jurisdiccional, esto es, no subordinados, sino independientes de cualquier otro órgano del poder público (ya sea legislativo, ejecutivo o jurisdiccional). Diez de esos países tienen órganos electorales autónomos de naturaleza administrativa, como ocurre con las juntas electorales de Argentina<sup>15</sup> y Brasil; el Consejo Nacional Electoral de Colombia, Ecuador, Honduras y Venezuela; el Consejo Directivo del Servicio Electoral de Chile o el Consejo General del Instituto Nacional Electoral de México; la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil de Perú, así como la Junta Central Electoral de la República Dominicana. Por su parte, los otros cinco países prevén órganos electorales autónomos de naturaleza administrativa-

---

<sup>15</sup> En el entendido de que en Argentina, asimismo, ciertas atribuciones electorales se le confieren a la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior, que depende del Ejecutivo.

jurisdiccional, ya que ejercen atribuciones de una y otra naturaleza, como es el caso del Tribunal Supremo Electoral de Bolivia —que es el órgano de mayor jerarquía del correspondiente Órgano Electoral Plurinacional—, el Tribunal Supremo Electoral de El Salvador y Guatemala, el Tribunal Electoral de Panamá y el Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay.

Como se analizará a continuación, las decisiones de esos órganos electorales autónomos administrativos o, en su caso, administrativos-jurisdiccionales son susceptibles de ser impugnadas ante un órgano jurisdiccional —salvo el caso de Argentina, en donde las decisiones de las juntas electorales sobre resultados electorales son susceptibles de impugnarse ante un órgano legislativo—, ya sea que aquél sea un tribunal constitucional, un tribunal o una corte suprema de justicia, un tribunal administrativo o un tribunal especializado.

## 2. *Sistemas a cargo de un órgano jurisdiccional*

La gran mayoría de los sistemas de justicia electoral de la región confieren a un órgano jurisdiccional la decisión final sobre las impugnaciones contra los resultados electorales, ya sea que se trate de la corte o el tribunal supremo; un tribunal o corte constitucional; un tribunal administrativo, o un tribunal electoral especializado, en el entendido de que en algunos sistemas se da una sucesión de impugnaciones ante distintos órganos jurisdiccionales.

Por “sistema de justicia electoral a cargo de un órgano jurisdiccional” se entiende —en términos generales— aquellas controversias jurídicas que surgen con respecto a ciertos actos o resoluciones electorales y que son planteadas entre dos partes contrapuestas ante un juez o un tribunal que, con el carácter de tercero y como órgano del Estado, decide dichas controversias de manera imperativa, independiente e imparcial.<sup>16</sup> Es así como se atiende al derecho de toda persona a un recurso sencillo, breve y efectivo ante un tribunal nacional competente, independiente e imparcial para garantizar sus respectivos derechos, como se encuentra previsto en varios instrumentos internacionales de derechos humanos.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> De acuerdo con Alcalá-Zamora, la jurisdicción es la función pública que tiene por objeto resolver las controversias jurídicas que se plantean entre dos partes contrapuestas, y que deben someterse al conocimiento de un juez o un tribunal que, como órgano del Estado, decide dichas controversias de manera imperativa e imparcial. Cit. por Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, p. 26.

<sup>17</sup> Por ejemplo, los artículos 8o. de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 14 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, así como 18 de la Declaración

### A. *Tribunal o corte constitucional*

En tres países procede la impugnación final contra los resultados electorales ante un tribunal constitucional: Bolivia, Guatemala y la República Dominicana. Estos tres países cuentan con un tribunal electoral autónomo (incluso en la República Dominicana hay una Junta Central Electoral, que es un órgano electoral administrativo encargado de organizar las elecciones), cuyas resoluciones, si bien son irrevisables por la vía ordinaria (por lo que se refiere a su legalidad), sí son susceptibles de impugnación, exclusivamente, por cuestiones constitucionales, ante el tribunal constitucional respectivo. Ciertamente, como se precisa en el siguiente apartado, existen otros países en los que las resoluciones del correspondiente tribunal electoral autónomo sobre resultados electorales también pueden ser impugnadas por razones de inconstitucionalidad; no obstante, en lugar de que sea ante un tribunal constitucional, como los referidos, lo son ante el respectivo tribunal o corte suprema de justicia.

En cuanto a los países a que se refiere esta sección, cabe señalar que, en Bolivia, las decisiones del Tribunal Supremo Electoral pueden ser revisadas por el Tribunal Constitucional Plurinacional; incluso, si en el marco de la sustanciación de un medio de impugnación ante el Tribunal Supremo Electoral o algún tribunal electoral departamental se alega que la norma en que se basó el acto impugnado es presuntamente inconstitucional, el respectivo tribunal puede plantear ante el Tribunal Constitucional Plurinacional la acción de inconstitucionalidad concreta, a fin de que éste determine lo conducente sobre el particular (algo similar a la llamada cuestión de inconstitucionalidad que en diversos sistemas de control concentrado de constitucionalidad se plantea por cualquier órgano jurisdiccional —por ejemplo, en Chile y España—, con efectos suspensivos, ante el respectivo tribunal constitucional).

Por su parte, en Guatemala, las resoluciones definitivas del Tribunal Supremo Electoral pueden impugnarse a través del recurso extraordinario de amparo ante la Corte Suprema de Justicia, en el entendido de que la resolución que recaiga a este último puede ser recurrida en apelación ante la Corte de Constitucionalidad.<sup>18</sup> Finalmente, en la República Dominicana,

---

Americana de Derechos y Deberes del Hombre, y 8o. y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>18</sup> Véase García Laguardia, Jorge Mario, “Nuevas instituciones del derecho electoral centroamericano”, *Justicia Electoral*, México, núm. 1, 1992, pp. 5-17.



las decisiones del Tribunal Superior Electoral son impugnables ante el Tribunal Constitucional cuando sean “manifestamente contraria(s) a la Constitución”.

B. *Tribunal ordinario del Poder Judicial: tribunal o corte suprema de justicia*

En seis países latinoamericanos, las decisiones del respectivo tribunal electoral, que ejerce funciones administrativas y/o jurisdiccionales, son impugnables, por cuestiones de inconstitucionalidad, ante el respectivo tribunal o corte suprema de justicia: Brasil, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay y Venezuela. Al respecto, cabe distinguir entre los países cuyo tribunal electoral tiene carácter autónomo, como El Salvador, Honduras y Panamá, de aquellos otros en que el mismo forma parte del respectivo Poder Judicial, como ocurre en Brasil, Paraguay y Venezuela.

En cuanto a los primeros, tanto las resoluciones del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador como las del Tribunal de Justicia Electoral de Honduras<sup>19</sup> pueden impugnarse ante la Sala Constitucional de la correspondiente Corte Suprema de Justicia mediante el recurso de amparo. En Panamá, las resoluciones del Tribunal Electoral pueden ser impugnadas a través del recurso de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia.

Asimismo, el artículo 118 de la Constitución de la República Federal de Brasil de 1988 establece que la organización de la justicia electoral está a cargo del Tribunal Superior Electoral, los tribunales regionales electorales (uno en la capital de cada estado y en el Distrito Federal), los jueces electorales y las juntas electorales, los cuales también —con excepción de estas últimas— forman parte del Poder Judicial. Las decisiones del Tribunal Superior Electoral de Brasil son irrecurribles, salvo que, en única o última instancia, contravengan la Constitución o las que, en única instancia, denieguen el *habeas corpus* o el *mandato de segurança* (mandamiento de seguridad), siendo procedente, en el primer caso, el recurso extraordinario y, en el segundo caso, el correspondiente recurso ordinario, ambos ante el Tribunal Federal Supremo.<sup>20</sup>

Por lo que se refiere a Paraguay, la llamada justicia electoral se integra por el Tribunal Superior de Justicia Electoral, los tribunales electorales, los

<sup>19</sup> En el entendido de que, según la reforma de enero de 2019 y como se señaló, además del Tribunal Supremo Electoral, con atribuciones jurisdiccionales, se creó un Consejo Nacional Electoral, con atribuciones propiamente administrativas de organización de los comicios.

<sup>20</sup> *Cfr.* artículos 102, fracciones II y III, así como 121, segundo párrafo, constitucionales.

juzgados electorales, la Dirección del Registro Electoral y los organismos electorales auxiliares, por lo que tales órganos ejercen atribuciones tanto administrativas como jurisdiccionales, en cuya cúspide se encuentra el Tribunal Superior de Justicia Electoral perteneciente al Poder Judicial, en el entendido de que contra sus resoluciones sólo cabe, por razones constitucionales, la acción de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia, misma que la resuelve en forma sumaria.

En el caso de Venezuela, los actos y las omisiones del Consejo Nacional Electoral (órgano autónomo encargado de la dirección, organización y vigilancia de los procedimientos y registros electorales, incluyendo el escrutinio total de los votos para presidente de la República y la proclamación como presidente del candidato elegido) pueden ser impugnados ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia.<sup>21</sup> Asimismo, la Sala Constitucional del propio Tribunal Supremo de Justicia tiene facultades para revisar la sentencia dictada por la Sala Electoral,

...cuando se denuncie fundadamente la violación de principios jurídicos fundamentales contenidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Tratados, Pactos o Convenios Internacionales suscritos y ratificados por la República, o que haya sido dictada como consecuencia de error inexcusable, dolo, cohecho o prevaricación.

Incluso, dicha Sala Constitucional puede avocarse al conocimiento de un asunto determinado que sea competencia de la Sala Electoral, “cuando se presuma fundadamente la violación de (esos) principios jurídicos fundamentales”.

Antes de concluir este apartado, cabe advertir que algunas Constituciones (por ejemplo, Honduras y Panamá, al igual que Guatemala) conservan como facultad del congreso o la asamblea legislativa correspondiente la calificación o el examen de las credenciales de sus miembros y/o la proclamación de electo del presidente de la República, sin que se defina el alcance de dicha atribución con respecto a los otros mecanismos previstos para resolver las impugnaciones sobre los resultados electorales y a los cuales se ha hecho mención; no obstante, a partir de un análisis integral y una interpretación sistemática y funcional de las normativas constitucional y electoral correspondientes, pareciera que se reduce a una mera revisión de carácter formal

---

<sup>21</sup> Véase Núñez Torres, Michael, “Las instituciones electorales en el ordenamiento jurídico-constitucional venezolano”, *El contencioso y la jurisprudencia electorales en el derecho comparado. Un estudio sobre 21 países de América y Europa*, México, TEPJF, 2006, pp. 605-621.

o administrativa para certificar la autenticidad de la credencial respectiva y, en su caso, hacer la proclamación a que haya lugar, sin que procediera la revocación o modificación de las resoluciones que les dan origen, razón por la cual no se les concibe como sistemas de justicia electoral cuya decisión final se encomiende a un órgano legislativo.

### C. *Tribunal administrativo*

Colombia es el único país de la región en donde las impugnaciones contra las decisiones del órgano electoral administrativo (el Consejo Nacional Electoral o la Registraduría Nacional del Estado Civil) se realizan ante la justicia administrativa, esto es, ante el Consejo de Estado, cuyas resoluciones sí son definitivas e inatacables y su naturaleza es autónoma o independiente del Poder Judicial ordinario.

En efecto, el Consejo Nacional Electoral de Colombia tiene facultades para nombrar y remover al titular de la Registraduría Nacional del Estado Civil, así como para resolver los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios (quienes, previamente, conocen de las impugnaciones contra las resoluciones dictadas por las respectivas comisiones escrutadoras), además de efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar. Al respecto, se prevé una acción popular ante la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en contra de los actos de las corporaciones electorales, con el objeto de que se anulen, rectifiquen, modifiquen o adicionen aquellas resoluciones por medio de las cuales se declare indebidamente alguna nulidad, se computen votos a favor de ciudadanos que constitucional o legalmente sean inelegibles, se hubiere dejado de computar un registro o se hubiere alterado o cambiado el nombre de uno o varios candidatos.

### D. *Tribunal electoral especializado*

Por su parte, en cuatro países, las decisiones del organismo electoral administrativo autónomo son impugnables ante la justicia electoral especializada, ya sea que tenga un carácter autónomo (Ecuador y Perú) o forme parte del respectivo Poder Judicial (Chile y México). Ciertamente, 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. Asimismo, en estos cuatro países, los organismos electorales especializados y permanentes son dos: uno de carácter administrativo y otro jurisdiccional. Así pues, los de Chile provienen de 1925 (con las modificaciones de la Constitución de 1980 y las importantes reformas de 2005); los de Perú, desde 1931 (con las relevantes modificaciones de 1993); los de México, a partir de 1996 (con antecedentes de 1990 y la importante reforma de 2014), y los de Ecuador, desde 2008.

Por lo que se refiere a Chile, se contemplan un Servicio Electoral —cuya dirección superior está a cargo de un Consejo Directivo (antes de 2005 correspondía a un director)— y el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, en el entendido de que contra las resoluciones de este último no cabe recurso alguno (con la reserva que se indica más adelante), siendo competente para resolver las reclamaciones electorales, así como para calificar los procesos electorales y proclamar a quienes resulten electos.

Aun cuando —se insiste— las resoluciones del citado Tribunal Calificador de Elecciones no son susceptibles de ulterior recurso, cabe señalar que el artículo 93, numeral 2o., constitucional —como una peculiaridad entre los países de la región, junto con Bolivia— establece la procedencia de la cuestión de constitucionalidad cuando se encuentre pendiente de resolución un asunto ante el Tribunal Calificador de Elecciones, en cuyo caso el propio Tribunal o cualquiera de las partes en litigio pueden plantear la llamada acción de inaplicabilidad constitucional, a fin de cuestionar la constitucionalidad de un precepto legal o su aplicación; de emitirse sentencia estimatoria por parte del Tribunal Constitucional, se impediría la aplicación de la norma legal declarada inaplicable en el caso concreto del cual conoce el Tribunal Calificador de Elecciones. Toda vez que, estrictamente, es el Tribunal Calificador de Elecciones el que emite la resolución final, la cual no es susceptible de revisión, incluyendo cualquier consideración fáctica o de legalidad relacionada con determinada elección, es que se ubica a Chile en el presente apartado.

Asimismo, es oportuno señalar lo previsto por el artículo 8o. constitucional —como otra peculiaridad en la región, siguiendo la fórmula alemana, que también se recoge en España—, que le confiere al respectivo Tribunal Constitucional la competencia para declarar inconstitucionales a los movimientos, las organizaciones o los partidos políticos que, por sus fines o la actividad de sus adherentes, tiendan a propagar doctrinas que atenten contra la familia, o bien propugnen la violencia o una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico que sea de carácter totalitario o fundada en la lucha de clases.

Por su parte, en Ecuador, según su Constitución de 2008, se prevé un Consejo Nacional Electoral, de carácter autónomo, encargado de organizar las elecciones, cuyas resoluciones son susceptibles de impugnación ante el Tribunal Contencioso Electoral, también autónomo, cuyos “fallos y resoluciones constituirán jurisprudencia electoral, y serán de última instancia e inmediato cumplimiento” (artículo 221 constitucional). Cabe advertir que, en términos del artículo 437 constitucional, cualquier ciudadano puede presentar ante la Corte Constitucional una acción extraordinaria de protección de sus derechos constitucionales y debido proceso en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia; sin embargo, en el artículo 62, numeral 7, de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se establece expresamente como condición de su admisibilidad “[q]ue la acción no se plantee contra decisiones del Tribunal Contencioso Electoral durante procesos electorales”. Por tanto, si bien pareciera que las resoluciones del Tribunal Contencioso Electoral fuera de proceso electoral son revisables por la Corte Constitucional, teniendo en cuenta el criterio de clasificación adoptado cabe ubicar en esta sección al referido Tribunal Contencioso Electoral, toda vez que éste es el órgano que decide en última instancia acerca de las impugnaciones en contra de los resultados de alguna elección presidencial o legislativa específica.<sup>22</sup>

Aquí también encuadra México, en virtud de que los actos, las omisiones y las resoluciones del Instituto Nacional Electoral, como órgano constitucional autónomo encargado de organizar las elecciones federales y, en ciertos supuestos, las locales (y que en 2014 sustituyó al entonces llamado Instituto Federal Electoral), cuyo Consejo General es el órgano superior de dirección y, al igual que otros órganos inferiores, según el caso, conoce del recurso administrativo de revisión de los actos de administración electoral, son susceptibles de impugnación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, cuyas resoluciones recaídas a los diversos medios de impugnación que conoce —según la competencia de su Sala Superior o, en su caso, la de sus salas regionales— son definitivas e inatacables,

---

<sup>22</sup> Asimismo, se debe tener en cuenta a las dos excepciones previstas en la ley electoral en cuanto a la inatacabilidad de las resoluciones del Tribunal Supremo Electoral de Ecuador (cuando éste se abstiene de expedir la convocatoria a elecciones o niega la inscripción de una proclamación de candidato), las cuales pueden recurrirse ante el Tribunal Constitucional, constituido según la reforma de 1996. Véase Aguinaga, Carlos J., “El contencioso y la jurisprudencia electoral en el derecho electoral ecuatoriano”, *El contencioso y la jurisprudencia electorales en el derecho comparado. Un estudio sobre 21 países de América y Europa*, México, TEPJF, 2006, pp. 173-190.

incluyendo los relacionados con los resultados de las elecciones presidenciales y de diputados y senadores, sin que contra ellas proceda recurso alguno.

En efecto, como parte de la relevante reforma constitucional y legal de 1996 en México, se consolida el sistema de justicia electoral plenamente jurisdiccional, al incorporarse al Tribunal Electoral como órgano especializado del Poder Judicial de la Federación (en lugar del Tribunal de lo Contencioso Electoral creado en 1987 y que fue sustituido por el Tribunal Federal Electoral creado en 1990, de naturaleza autónoma), concibiéndosele como máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con la única salvedad de la acción de inconstitucionalidad (abstracta) contra leyes y normas generales electorales, que es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En este sentido, todas las impugnaciones de carácter concreto contra actos y resoluciones de las autoridades electorales (por razones de constitucionalidad y/o legalidad) relacionados con las elecciones presidenciales y de diputados y senadores son competencia de la Sala Superior o de las diversas salas regionales (una en cada ciudad cabecera de las cinco circunscripciones electorales en que se divide el país, más una sala especializada para procedimientos especiales sancionadores) del Tribunal Electoral, cuyas sentencias son definitivas e inatacables (salvo aquellas de las salas regionales que puedan impugnarse ante la Sala Superior), por lo que ninguna otra autoridad (incluida la Suprema Corte) puede revisarlas ni mucho menos modificarlas.

A fin de salvaguardar la uniformidad de la interpretación constitucional, ante la eventual contradicción de criterios de interpretación sobre un precepto constitucional entre alguna de las salas del Tribunal Electoral y la Suprema Corte, se prevé que corresponderá al Pleno de la Suprema Corte decidir cuál criterio debe prevalecer en el futuro. Además, en general, el sistema de medios de impugnación que conoce el Tribunal Electoral tiene por objeto garantizar que los actos y las resoluciones de las autoridades electorales se ajusten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad.

Finalmente, en Perú, las resoluciones del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones son dictadas en instancia final, son definitivas y no son revisables, por lo que contra ellas no procede recurso alguno, teniendo un carácter jurisdiccional autónomo, en el entendido de que también hay una Oficina Nacional de Procesos Electorales a la que le corresponde organizar todos los procesos electorales, así como un Registro Nacional de Identificación y Estado Civil al cual se le encomienda la preparación y actualización del padrón electoral, los cuales tienen una naturaleza administrativa y gozan de autonomía funcional, y que contra sus actos proceden impugnaciones ante el citado Jurado Nacional de Elecciones.

### 3. Sistema a cargo de un órgano legislativo

Éste es el caso de Argentina, considerado así desde una perspectiva formal, atendiendo a la letra de lo previsto en la Constitución, con la reserva que se explica a continuación. Tratándose únicamente de las impugnaciones en contra de los resultados de las elecciones legislativas y presidenciales, el sistema de justicia electoral de Argentina se puede calificar de mixto legislativo-administrativo, en virtud de que la decisión final sobre la validez de las elecciones es atribución de un órgano o asamblea política, una vez que las correspondientes juntas nacionales electorales (cuya naturaleza es propiamente administrativa, si bien se integran con funcionarios judiciales) deciden sobre las impugnaciones presentadas contra tales resultados. En efecto, la reforma constitucional de 1994 prevé como atribución de la Asamblea General (esto es, ambas cámaras del Congreso) resolver sobre las elecciones directas de presidente y vicepresidente de la República; asimismo, por lo que se refiere a las elecciones de diputados y senadores, se conserva como facultad de la Cámara de Diputados y del Senado, respectivamente, el ser “juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez”.

Así, las decisiones de las juntas electorales relacionadas con el escrutinio de los resultados electorales son juzgadas, finalmente, por cada una de las cámaras legislativas 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,<sup>23</sup> sin que exista expresamente recurso alguno contra sus decisiones,<sup>24</sup> si bien hay autorizados tratadistas<sup>25</sup> y cier-

---

<sup>23</sup> Los artículos 2o.-9o. del Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación, así como los artículos 1o.-6o. del Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación, establecen los procedimientos para la sustanciación y resolución de las impugnaciones contra la incorporación de los diputados y los senadores electos.

<sup>24</sup> Como lo señala Juan Jaramillo, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia le ha confirmado a las dos cámaras la competencia exclusiva sobre el particular, negando la posibilidad de revisión judicial de tales decisiones. Cfr. Jaramillo, Juan, “Los órganos electorales supremos”, en Nohlen, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Universidad de Heidelberg-International Institute for Democracy and Electoral Assistance-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral-Fondo de Cultura Económica, 2007, pp. 47 y 48. En todo caso, téngase presente lo que se menciona en el desarrollo de este numeral.

<sup>25</sup> Véanse Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, 1986, t. II, pp. 78-80 y 458-462; Bidart Campos, Germán, “El contralor jurisdiccional de la constitucionalidad en materia electoral”, *Memorias del IV Curso Anual Interamericano de*

tos precedentes<sup>26</sup> que consideran que cabría un control judicial respecto de decisiones arbitrarias de la Cámara de Diputados por parte de la Cámara Nacional Electoral del Poder Judicial de la Nación y, eventualmente, por razones de constitucionalidad, por la Corte Suprema de Justicia.

Lo anterior ocurrió con el llamado caso “Luis Patti”, quien, de acuerdo con lo determinado por la Junta Electoral Nacional (como órgano electoral administrativo), había resultado ganador durante las elecciones federales para la Cámara de Diputados de 2005. Sin embargo, el 23 de mayo de 2006, esa Cámara lo descalificó como diputado e interpuso una serie de obstáculos para impedir que ingresara al órgano legislativo, argumentando su falta de integridad moral. Patti impugnó la decisión, pero su petición fue desestimada por un juez. En la apelación, la Cámara Nacional Electoral del Poder Judicial de la Nación declaró sin lugar la decisión del juez y falló en favor de Patti, estableciendo que la voluntad popular expresada en la elección debía ser respetada y que el Congreso no podía modificarla mediante una decisión arbitraria (ya que esto podría derivar en que un candidato elegido no fuera admitido con el argumento de que fuera anarquista o socialista, o simplemente por motivos religiosos o de género).<sup>27</sup> En 2008, la Corte Suprema de Justicia de la Nación confirmó la decisión de la Cámara Nacional Electoral, tras una apelación extraordinaria. No obstante, la Cámara de Diputados, en los hechos, insistió en estar facultada para juzgar la elección de sus miembros y defendió su decisión de 2006. Es importante mencionar que, para el momento en el que la Corte Suprema falló sobre el caso, Luis Patti había sido enjuiciado por crímenes contra la humanidad, su caso había sido cerrado y no se había tomado una decisión en cuanto a la posibilidad de liberarle de prisión, de forma que el fallo de la Corte Suprema no pudo ejecutarse.

En este sentido, si bien el caso Patti constituye un precedente relevante acerca del eventual control jurisdiccional sobre las decisiones electorales del órgano legislativo, éste habitualmente no se realiza, por lo que cabe clasificar al régimen contencioso electoral de Argentina en este apartado, en tanto que la decisión final sobre la validez y los resultados de una elección, incluso si se llegan a impugnar, corresponde a un órgano de naturaleza legislativa.

---

*Elecciones*, San José, IIDH/Capel, 1991, pp. 47-64; Dalla Vía, Alberto Ricardo, “Selección de fallos de la Cámara Nacional Electoral Argentina (2001-2004)”, *El contencioso y la jurisprudencia electorales en el derecho comparado. Un estudio sobre 21 países de América y Europa*, México, TEPJE, 2006, pp. 19-34.

<sup>26</sup> Véase Cámara Nacional Electoral, *Jurisprudencia. Temas seleccionados*, pp. 307-314.

<sup>27</sup> Cfr. Cámara Nacional Electoral, Sentencia recaída en el expediente núm. 4207/06, Luis Patti, fallado el 14 de septiembre de 2006.



Es importante advertir también que, en Argentina, todos aquellos actos y decisiones electorales del órgano electoral administrativo que no correspondan a los resultados electorales (ya sea que se trate de los emanados de las juntas electorales que se conforman para cada proceso electoral o los de la oficina electoral correspondiente del ministerio del interior) son impugnables ante la Cámara Nacional Electoral, que es el tribunal superior en la materia electoral previsto legalmente desde 1962 y constituye una rama de la función judicial compuesta exclusivamente por miembros de dicho poder, la cual cuida que aquéllos se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad. Asimismo, el artículo 42 del Código Electoral Nacional de 1983 prevé la existencia de jueces electorales y que, mientras los mismos son designados, corresponde a los jueces federales desempeñar las funciones respectivas; estos jueces forman parte del Poder Judicial y son de carácter permanente. La jurisdicción de la Cámara Nacional Electoral abarca toda la República —en materia federal— y actúa como tribunal de alzada al resolver sobre las apelaciones contra las decisiones de los jueces electorales y las juntas electorales nacionales; sus decisiones en la materia judicial son finales, con excepción de aquellos casos en que procede el recurso extraordinario de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia, y tienen fuerza de fallo plenario, por lo que su jurisprudencia prevalece sobre los criterios de las juntas electorales y de los jueces de primera instancia.

Es pertinente distinguir las llamadas juntas electorales que actúan en Argentina (y también en Brasil) de los correspondientes jueces electorales, ya que aquéllas tienen un carácter temporal (para cada proceso electoral, integrándose sesenta días antes de la jornada electoral) y, si bien en el caso de Argentina las juntas nacionales electorales se integran con funcionarios judiciales<sup>28</sup> (en tanto que en Brasil se conforman con un juez de derecho y de dos a cuatro ciudadanos de notoria idoneidad, designados por el presidente del respectivo tribunal regional electoral, con aprobación de este último), cabe advertir que entre las funciones de tales juntas se encuentra

---

<sup>28</sup> En la Capital Federal, la Junta Nacional Electoral se integra con el presidente de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, el presidente de la Cámara de Nacional de Apelaciones en lo Civil y el juez electoral o, de no haber sido designado aún, el juez federal con competencia en lo electoral; en las capitales de provincia, con el presidente de la Cámara Federal, el juez electoral y el presidente del Superior Tribunal de Justicia de la provincia (véase González Roura, Felipe, “La justicia nacional electoral”, *El derecho. Jurisprudencia general*, Buenos Aires, 1986, t. 117, pp. 826-837). Por otra parte, cabe señalar que en Argentina también se le encomiendan diversas funciones administrativo-electorales al Ministerio del Interior a través de su Dirección Nacional Electoral, como se mencionó con anterioridad.

—como se mencionó— la decisión, en primera instancia, de las impugnaciones interpuestas contra los resultados electorales, así como el escrutinio y, tratándose de elecciones legislativas, la proclamación de electos y la entrega de los diplomas o certificados correspondientes, en el entendido de que —como se indicó— cabe impugnar sus resoluciones sobre los resultados electorales, en Argentina, ante las respectivas cámaras o el Congreso (y, en Brasil, ante el Tribunal Superior Electoral).

Una de las peculiaridades del sistema brasileño es que los tribunales electorales (tanto el superior como los regionales) no se integran con personal especializado y permanente, sino propiamente 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, estrictamente, su competencia es ejercida 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 se impide la especialización y va en detrimento de la calidad por adolecer diversos juzgadores de inexperiencia en el ámbito electoral, otros estiman que es preferible, puesto que —afirman— se evita la politización de los juzgadores electorales.

## V. PRINCIPALES REFORMAS A LOS SISTEMAS DE JUSTICIA ELECTORAL LATINOAMERICANOS EN LAS CUATRO DÉCADAS RECIENTES

En el periodo que abarca a partir de la llamada “tercera ola democratizadora”, prácticamente en todos y cada uno de los países latinoamericanos se realizaron reformas para fortalecer a los organismos —específicamente tribunales— electorales en cuanto a su autonomía funcional y técnica, garantizar su imparcialidad y ampliar sus atribuciones.

En relación con su autonomía funcional y técnica, según se adelantó, las Constituciones de Nicaragua (1987) y Venezuela (1999) prevén expresamente la existencia de un Poder Electoral, al lado de los tres tradicionales. Asimismo, en todos estos países se han establecido medidas para asegurar la independencia de los organismos/tribunales electorales, en especial, respecto del Ejecutivo, dotándoles expresamente de autonomía y confiriéndoles personalidad jurídica y patrimonio propio, además de otorgarles atribuciones para manejar su presupuesto, elaborar el respectivo proyecto y emitir algunas normas reglamentarias.

Además, junto a los casos de Argentina y Brasil previstos de tiempo atrás, tres de los tribunales electorales creados durante la década de los noventa (dos de ellos bajo régimen federal) fueron ubicados dentro del Poder Judicial, como ocurrió con el Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay en 1995 (el cual 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, en el entendido de que estos dos últimos propiamente tienen sólo funciones jurisdiccionales, en tanto que la organización de las elecciones es competencia de otro organismo autónomo. Sin embargo, los cuatro más recientes han sido concebidos como autónomos, como el Tribunal Contencioso Electoral de Ecuador de 2008; el Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia de 2010, encabezado por el respectivo Tribunal Supremo Electoral; el Tribunal Superior Electoral de la República Dominicana de 2010, y el Tribunal de Justicia Electoral de Honduras en 2019.

Respecto de aquellos organismos a los que se les asignan funciones jurisdiccionales, cada vez un mayor número de tribunales electorales cuenta con competencia para resolver en última instancia acerca de la validez de los comicios, suprimiendo con ello la intervención que en algunos países todavía se les reservaba a los órganos legislativo o judicial (corte suprema) para emitir la decisión final (así, a los casos de Chile, Costa Rica, Nicaragua y Uruguay —previstos con anterioridad— se les adicionaron el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México en 1996 y el Tribunal Contencioso Electoral de Ecuador en 2008). Pareciera que esto, particularmente en aquellos países que cuentan con organismos distintos para organizar los comicios y resolver jurisdiccionalmente los medios de impugnación en contra de los mismos, abonaría a la resolución oportuna de dichos medios de impugnación y la correspondiente definición y certeza jurídica, y que se les confirieran efectos definitivos e inatacables a las decisiones del correspondiente tribunal electoral sobre los resultados electorales. En este sentido, sería importante que también se le otorgaran atribuciones para decidir sobre la inaplicación en casos concretos de normas legales presuntamente inconstitucionales, a fin de salvaguardar el derecho humano a acceder a una justicia completa y a las garantías judiciales, según lo ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, Sentencia del 6 de agosto de 2008, Serie C, núm. 184.

En cuanto a las garantías de imparcialidad de estos organismos y sus miembros, la tendencia ha sido no sólo a despartidizar su conformación (excluyendo o, al menos, dejando en minoría a los representantes de partidos políticos, o bien permitiéndoles únicamente derecho de voz pero no de voto) y a depurar el sistema de designación de los miembros del máximo órgano electoral (exigiendo mayorías calificadas en el órgano legislativo o, incluso, involucrando a un órgano jurisdiccional de carácter técnico al efecto o en las postulaciones, así como previendo la renovación escalonada del órgano), sino también a conferir a éstos garantías equivalentes a las que disfrutaban los pertenecientes al Poder Judicial (como la estabilidad en el cargo, el carácter permanente del órgano, la dedicación exclusiva a la función, el régimen de responsabilidades y la remuneración decorosa).<sup>30</sup>

Dentro de los organismos electorales propiamente administrativos (en especial el órgano de mayor jerarquía en determinado país) es posible distinguir entre aquellos en cuya integración no hay participación alguna de partidos políticos —Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México (sólo con voz), Panamá, Paraguay, Perú, la República Dominicana y Venezuela— y los que sí incluyen una representación minoritaria de partidos políticos (Nicaragua y Uruguay), así como los que contemplan una representación o participación mayoritaria de los mismos (Colombia y El Salvador).<sup>31</sup> En algunos países se subraya que los miembros que no sean postulados por partidos políticos deben ser garantía de imparcialidad (como en Uruguay, donde se exige para éstos la aprobación de dos tercios del total de ambas cámaras).

Al respecto, aun cuando hay quien considera que la presencia de diversos representantes de partidos políticos en el órgano electoral puede generar un control recíproco de frenos y contrapesos, cierto es que se trata de una fórmula que generalmente provoca conflictos y entrampamientos (particu-

---

<sup>30</sup> Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*, Washington, CIDH, 2013.

<sup>31</sup> Es importante advertir que, tratándose de los sistemas que sí prevén alguna participación de partidos políticos, ésta debe diferenciarse entre aquella que tiene carácter de mera propuesta —entre varias que pretenden encontrar el consenso entre las fuerzas políticas o el idóneo por parte de quien designa— y la que equivale a la designación (El Salvador y Uruguay), ya que en este último caso se corre el riesgo de que el designado sea estigmatizado como supuestamente parcial (en favor del partido político que lo postuló) durante el desempeño de sus funciones; incluso, en Colombia, por lo que se refiere al órgano electoral administrativo, todos los integrantes (nueve) son nombrados por el Congreso de la República a propuesta de los partidos políticos y a través del sistema de cifra repartidora.

larmente 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, los cuales en momentos de crisis difícilmente pueden evadir la presión de su respectivo partido, a riesgo de ser considerados como traidores o ineptos. En este sentido, debe tenerse presente que la suma de parcialidades no necesariamente conduce a la imparcialidad, además de que es lamentable que frecuentemente ciertas decisiones técnicas tengan que supeditarse a negociaciones políticas, ya que la mayoría de las veces aquéllas resultan afectadas.

En todo caso, es claro que, en aquellos 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 —si acaso, cuando más— a garantizarle a ésta que vigilará que ningún miembro del órgano electoral pretenda aplicarles facciosamente la ley en su perjuicio —estrictamente en perjuicio de partido político alguno—.

En este sentido, el recurrente debate sobre la pertinencia de que los órganos electorales se encuentren o no integrados con representantes de los partidos políticos pudiera escindirse en dos aspectos: cuando se trate de órganos encargados exclusivamente de la preparación y administración del proceso electoral, o bien de aquellos casos en que 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, al distinguir entre el administrativo y el propiamente jurisdiccional, resulta viable, puesto que se reserva a éste la resolución jurisdiccional de las cuestiones electorales que deben resolverse conforme a derecho, sin que la conformación de este último convenga que sea determinada por los partidos políticos —ya que sus integrantes son independientes y deben resolver con imparcialidad—, mientras que existen otros órganos a los que se les confieren básicamente decisiones de carácter administrativo, donde la presencia y opinión de los partidos políticos podría ser relevante y justificarse, si bien cuidando que ninguna fuerza política pueda inclinar de manera facciosa las decisiones respectivas (como podría ocurrir si sólo se les confiere voz pero no voto).

Por otra parte, si bien deben ponderarse otras cuestiones, como el gasto electoral, esta dualidad de órganos proporciona un control interorgánico adicional en un régimen electoral, que propicia la prevención de conflictos electorales o la eventual reparación de violaciones por vía administrativa o jurisdiccional. Aun cuando debe aspirarse a que esta última se utilice sólo

de manera excepcional, la misma contribuye a la seguridad jurídica, garantizando que los actos y las 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.

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 han encomendado también el registro electoral (incluyendo no sólo la elaboración del padrón electoral, 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, las campañas de educación cívica, el registro y financiamiento de los partidos políticos, etcétera. Asimismo, recientemente se les han conferido atribuciones relacionadas con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, la supervisión (incluso, en Uruguay, desde 1996, su organización) de los procedimientos internos de los partidos políticos para la selección de sus dirigentes y candidatos a cargos de elección popular a fin de garantizar su democracia interna, así como, en su caso, la observación electoral, la transparencia y el acceso a la información político-electoral, la realización de los instrumentos de democracia participativa o semidirecta (plebiscito, referendos y/o revocaciones de mandato), el control de la legalidad de la propaganda electoral y la asignación de tiempo aire en la radio y la televisión, además de la reglamentación de normas legales electorales.

Es claro que este aumento de atribuciones de los organismos electorales también se ha traducido en cierta sobreexposición y el correspondiente desgaste en la función —máxime cuando tal aumento no viene acompañado de mayor presupuesto para el efecto—, así como en la posibilidad de impugnar cualquiera de las decisiones respectivas ante los tribunales electorales competentes, con el consecuente incremento de litigios electorales, en un grado mayor en América Latina si se les compara con los que se presentan habitualmente en los sistemas de justicia electoral de otras regiones.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

AGUINAGA, Carlos J., “El contencioso y la jurisprudencia electoral en el derecho electoral ecuatoriano”, *El contencioso y la jurisprudencia electorales en el*

*derecho comparado. Un estudio sobre 21 países de América y Europa*, México, TEPJF, 2006.

ARAGÓN REYES, Manuel, “Legislación electoral comparada y garantías jurídicas del proceso electoral”, *Elecciones y democracia en América Latina*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1988.

BIDART CAMPOS, Germán, “El contralor jurisdiccional de la constitucionalidad en materia electoral”, *Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*, San José, IIDH/CAPEL, 1991.

BIDART CAMPOS, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, 1986, t. II.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*, Washington, CIDH, 2013.

COTTERET, J. y EMERI, C., *Los sistemas electorales*, Barcelona, 1973.

DALLA VÍA, Alberto Ricardo, “Selección de fallos de la Cámara Nacional Electoral Argentina (2001-2004)”, *El contencioso y la jurisprudencia electorales en el derecho comparado. Un estudio sobre 21 países de América y Europa*, México, TEPJF, 2006.

DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6a. ed., Barcelona, Ariel, 1988.

*El contencioso y la jurisprudencia electorales en el derecho comparado. Un estudio sobre 21 países de América y Europa*, México, TEPJF, 2006.

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, “Introducción a la teoría de los recursos en el contencioso electoral”, *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Instituto Federal Electoral-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.

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.

GONZÁLEZ ROURA, Felipe, “La justicia nacional electoral”, *El derecho. Jurisprudencia general*, Buenos Aires, 1986, t. 117.

- GROS ESPIELL, Héctor, *La Corte Electoral del Uruguay*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1990.
- HUNTINGTON, Samuel, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Londres, Norman, 1991.
- JARAMILLO, Juan, “Los órganos electorales supremos”, en NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Universidad de Heidelberg-International Institute for Democracy and Electoral Assistance-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral-Fondo de Cultura Económica, 2007.
- JARDIM, Torcuato, “Processo e justiça electoral (introdução ao sistema electoral brasileiro)”, *Tendencias contemporâneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, 1993.
- NOHLEN, Dieter, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- NOHLEN, Dieter, *La democracia. Instituciones, conceptos y contexto*, Santiago de Chile, Ediciones Olejnik, 2019.
- NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Universidad de Heidelberg-International IDEA-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral, 2007.
- NÚÑEZ TORRES, Michael, “Las instituciones electorales en el ordenamiento jurídico-constitucional venezolano”, *El contencioso y la jurisprudencia electorales en el derecho comparado. Un estudio sobre 21 países de América y Europa*, México, TEPJF, 2006.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *Justicia electoral comparada de América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús *et al.*, *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, Suecia, International IDEA, 2010.
- URRUTY, Carlos A., “La justicia electoral en la República Oriental del Uruguay”, *Justicia Electoral*, México, núm. 1, 1992.
- VILLEGAS ANTILLÓN, Rafael, “El Tribunal Supremo en la Constitución de Costa Rica”, *Justicia Electoral*, México, núm. 1, 1992.



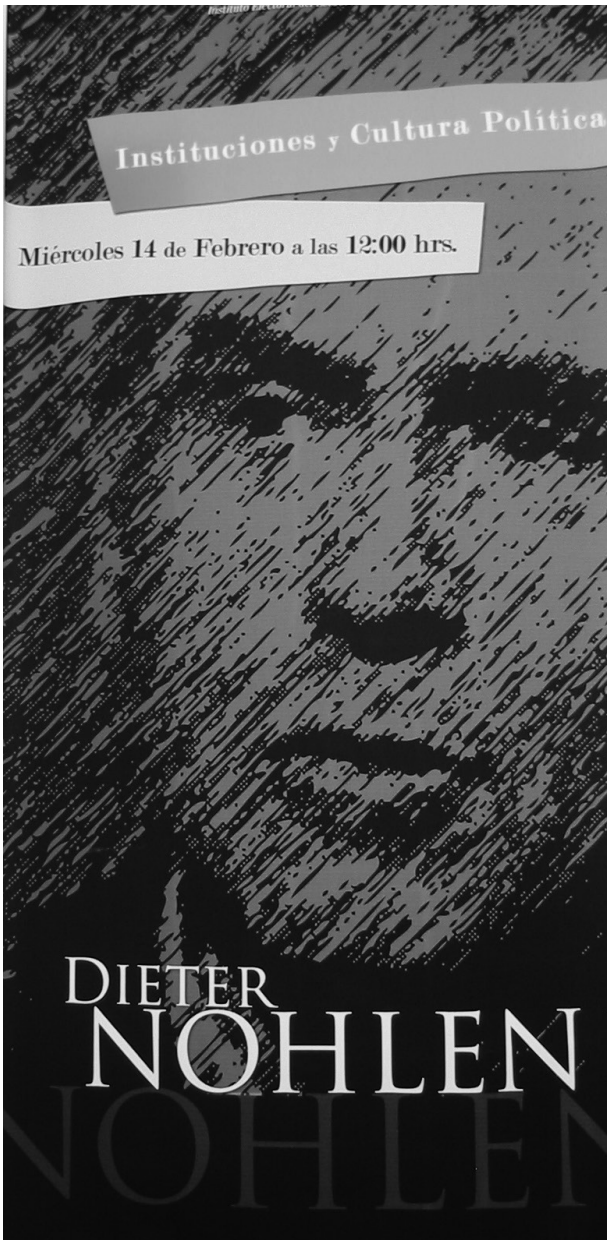


Foto 4. Anuncio de la conferencia magistral en el Instituto Electoral del Estado de México, Tlalpaltitlán, febrero de 2005.

## II. ACTORES POLÍTICOS, GOBERNABILIDAD Y CONTEXTO

## LA CARRERA POLÍTICA Y EL CAPITAL POLÍTICO\*

Manuel ALCÁNTARA SÁEZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El capital político*. III. *La carrera política*. IV. *El tiempo como sustrato del capital político y el factor económico en la carrera política*. V. *Consideraciones finales*. VI. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo,<sup>1</sup> cuya naturaleza es especulativa y deja de lado la evidencia empírica para futuros análisis, tiene por objeto de estudio desarrollar algunos puntos ya expuestos anteriormente sobre el oficio de político<sup>2</sup> centrados ahora en la lógica de una carrera bajo un doble supuesto.

En primer lugar, se estima que existe evidencia empírica suficiente como para afirmar que las personas que se dedican a la política lo hacen por periodos lo suficientemente largos como para desarrollar su actividad en diferentes puestos, de manera que ello permite referirse a la existencia de una carrera.

En segundo término, la perdurabilidad en el tiempo en la actividad política por parte de hombres y mujeres se lleva a cabo mediante una estrategia clásica de capitalización de diversos activos de naturaleza muy diversa que se integran bajo el rubro de capital político. En este supuesto, además, el capital político potencialmente acumulado es un factor que puede tener

---

\* Se agradecen los comentarios y sugerencias del dictamen anónimo.

<sup>1</sup> Una primera versión del mismo se presentó en el Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA), celebrado en Sevilla en 2013. Igualmente debe destacarse su vinculación con el proyecto de investigación “Congruencia política y representación: élite parlamentaria y opinión pública en América Latina”, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

<sup>2</sup> Alcántara, Manuel, *El oficio de político*, España, Tecnos, 2012. Alcántara, Manuel, “De políticos y política: profesionalización y calidad en el ejercicio público”, *Perfiles Latinoamericanos*, México, núm. 41, 2013.

un carácter explicativo a la hora de intentar comprender los mecanismos de salida de la política, así como los nuevos nichos de ubicación tras dejar la política, un aspecto que es escasamente abordado.

La carrera política y el capital político en su interacción adquieren el carácter de variable dependiente configurando un objeto de estudio específico que cuenta con cierta tradición, pero también se convierten en variables independientes explicativas del accionar de todo sistema político y, eventualmente, del nivel de la calidad del mismo. Tanto una perspectiva como la otra tienen en el momento presente especial interés por la generalizada crítica social existente respecto a los denominados políticos profesionales y la consiguiente búsqueda de la regeneración política sobre la base del cambio del personal que vive de la política.

La carrera política supone un proceso que da cabida a tres momentos: inicio, desarrollo y final. No es posible entender una trayectoria política sin tener en cuenta estos tres lapsos de una manera integrada. Si bien es cierto que el instante prístino de la entrada, siguiendo la lógica neoinstitucional de *path dependence*, es el que ha llamado más la atención a la hora del estudio del oficio político, quedarse en el mismo es a todas luces insuficiente.

Recluírse en los procesos de selección y del preciso inicio de una carrera política no da cuenta del devenir de aquella persona que en su momento entró en la política en su relación subsiguiente con diferentes mecanismos institucionales, como tampoco informa adecuadamente de los incentivos, trabas y estructuras de oportunidades que en general ofrece todo sistema político.

La carrera política es un proceso que recoge, en el seno de una maraña de instituciones, inquietudes personales que, como ya señalara Weber,<sup>3</sup> mezclan ambición con vocación, así como paulatinos reacomodos circunstanciales que son fruto de la negociación, del éxito o del fracaso, así como del azar. La carrera política, por otra parte, tiene un carácter longitudinal que acoge diferentes reacomodos derivados de la vida política, dando en cada momento respuesta al propósito de la misma.

El final de la carrera política —o, si se prefiere, la salida de la política— es el punto explicativo por excelencia de la misma; confirma o desmiente tanto el designio inicial del sujeto como la existencia de patrones sistémicos de las distintas trayectorias que influyeron lesivamente en ellas. La manera como un político finaliza su tarea es también un indicador de la vida política del sistema del cual formó parte.

<sup>3</sup> Weber, Max, *El político y el científico*, España, Alianza, 1967.

Tras la introducción, este trabajo de naturaleza propositiva se divide en cuatro partes. En el capítulo segundo se abordan cuestiones relativas a la conceptualización del capital político; después se presenta el modelo para el estudio de la carrera política con base en tres fases: entrada, desarrollo y salida; en el capítulo cuarto se analizan el peso del tiempo como sustrato del capital político, así como el factor económico en la carrera política, y por último se replantean conclusiones relativas a la relación entre capital político y carrera política.

## II. EL CAPITAL POLÍTICO

Para explicar la entrada del personal en la política con frecuencia se ha puesto el énfasis en el peso de los factores de socialización<sup>4</sup> en aquellos de carácter institucional<sup>5</sup> o en las teorías de la ambición y de las ventajas de los titulares.<sup>6</sup> A partir de ese instante, los siguientes pasos en la política son una combinación del entramado institucional existente que configura una determinada estructura de oportunidades con impulsos individuales movidos por la ambición, fuera discreta (una vez que se alcanza el puesto se satisface), estática (la permanencia en el puesto es el objetivo) o progresiva (la finalidad es el ascenso en una escalera de diferentes posiciones).<sup>7</sup> De manera muy tentativa también se están dando pasos en el terreno de las ciencias de la vida, donde la genética<sup>8</sup> y la neurociencia<sup>9</sup> están empezando a tener avances notables.

Complementariamente con todo ello, una aproximación que puede dar mejor luz a todo el proceso que supone la carrera política es mediante la utilización del concepto “capital político” sobre la base del manejo que se hace del mismo usufructuado en el transcurso de cualquier vida política. La

---

<sup>4</sup> Rodríguez-Teruel, Juan, *Los ministros de la España democrática. Reclutamiento político y carrera ministerial de Suárez a Zapatero (1976-2010)*, España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.

<sup>5</sup> Siavelis, Peter y Morgenstern, Scott, *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, Estados Unidos, Penn State University Press, 2008.

<sup>6</sup> Botero, Felipe, “Carreras políticas en América Latina. Discusión teórica y ajuste de supuestos”, *Postdata. Revista de reflexión y de análisis político*, Argentina, vol. 16, núm. 2, 2011.

<sup>7</sup> Schlesinger, Joseph A., *Ambition and Politics, Political Careers in the United States*, Estados Unidos, Rand McNally, 1966, p. 10.

<sup>8</sup> Hibbing, John A. et al., *Predisposed. Liberals, Conservatives and the Biology of Political Differences*, Inglaterra, Routledge, 2014.

<sup>9</sup> Westen, Drew, *The Political Brain. The Role of Emotion in Deciding the Fate of the Nation*, Estados Unidos, Public Affairs, 2007.

aportación en este sentido de Bourdieu<sup>10</sup> es fundamental, al distinguir la existencia de dos especies de capital político: personal y por delegación.

El capital político personal se basa en la idea fundamental de ser “conocido y reconocido”, gracias a la posesión de notoriedad y de popularidad por tener cierto número de cualidades específicas propias. El origen primigenio de este tipo de capital mezcla cuestiones de carácter biológico con otras que se producen por una suerte de ósmosis del entorno social donde crece el individuo. En su desarrollo, puede configurarse en primer término un capital político personal de notable como consecuencia de una acumulación lenta y continua a lo largo de la vida, a través de la realización de actividades en diferentes dominios que suponen el acopio de experiencia. Pero, enseguida, puede tomarse en cuenta un capital político heroico o profético, en la línea weberiana de lo carismático, donde la potenciación de vínculos emocionales resulta ser el indicador decisivo. Esta distinción intuitiva, forzosamente complementaria, coincide de lleno con trabajos recientes en el campo de las neurociencias que defienden con una sólida evidencia empírica que toda competencia y pericia se basa en la conformación de moldes cognitivos generados en el cerebro.<sup>11</sup>

Por el contrario, el capital delegado de una autoridad política es el producto de una transferencia limitada y provisional de un capital detentado y controlado por una institución y sólo por ella. Por consiguiente, este capital obedece a una lógica muy particular según la cual la investidura es un acto de carácter propiamente mágico por el que la institución consagra oficialmente al candidato oficial. La vinculación de este tipo de capital con la madurez institucional es evidente, de manera que en aquellas situaciones de indudable desinstitucionalización se registra una clara merma del mismo. Por el contrario, sistemas políticos altamente institucionalizados aportan niveles muy altos de capital por delegación, pudiendo paliar las deficiencias, si es que las hubiera, de capital político personal.

En escenarios de institucionalización manifiesta, el capital político personal y el capital delegado se retroalimentan constantemente. Se entiende que durante su vida activa el político posee un bagaje más o menos dilatado de activos personales bajo la figura de atributos y de cualidades, que se engarzan con aspectos institucionales del sistema político en un proceso acumulativo.

---

<sup>10</sup> Bourdieu, Pierre, “La représentation politique”, *Actes de la recherche en sciences sociales*, Francia, vol. 36-37, 1981, pp. 18 y 19.

<sup>11</sup> Goldberg, Elkhonon, *La paradoja de la sabiduría*, España, Crítica, 2007.

Todo ello conforma una suerte de depósito de capital político que Joignant<sup>12</sup> define como un conjunto variado de recursos que tienen su origen tanto en el interior como en el exterior del campo político, en términos de Bourdieu, y que son reconocidos como valiosos por los agentes y los analistas políticos, y que por ello pueden ser investidos para la liza política. La ambigüedad de este concepto comporta serias dificultades a la hora de una determinada operacionalización que permita su medida y por ello se requieren estrategias de desmenuzamiento y de aplicación de aproximaciones metodológicas de cariz cualitativo (*fuzzy sets*).

En la senda de la descomposición del capital político, Joignant<sup>13</sup> adopta dos formas diferentes de acumulación: la primitiva y la estratégica. En la primera, el capital político se acopia tempranamente en la familia y en la escuela, mientras que en la segunda se da una vez al entrar en la política y se acumula en virtud de la duración de la trayectoria. Estas dos formas de acumulación son complementadas por otras especies de capital que se pueden adquirir fuera de la política y que en un momento dado se pueden reconvertir para ingresar, reingresar o permanecer en la política.<sup>14</sup> Esta relación entreverada se da en un proceso de retroalimentación, que es el motor de una carrera guiada en buena parte por la ambición, aunque la vocación puede no dejar de estar también presente, en la cual se siguen pautas definidas ya sea por la elección o por la designación, o por una combinación de ambas.

La idea es que el político a lo largo de todo el proceso y en el seno de la estructura de oportunidades institucional donde se mueve capitaliza ese escenario que va variando en el tiempo para progresar en su andadura y culminarla lo más satisfactoriamente posible para sus intereses. Éstos pueden ser de orden material, de orden espiritual o una combinación de ambos. Los primeros traducen la búsqueda egoísta de una sensible mejora de su situación económica, mientras que los segundos buscan dar cumplida satisfacción a su vocación inicial altruista de servicio y compromiso social o la búsqueda de otros propósitos de carácter hedonista o incluso megalomaniaco.

---

<sup>12</sup> Joignant, Alfredo, "Political Capital. Origin, Conditions and Strategic Uses of Political Resources", ponencia presentada en el seminario internacional "El estudio de las élites políticas", Salamanca, 8 y 9 de junio de 2015.

<sup>13</sup> Joignant, Alfredo, "Habitús, campo y capital. Elementos para una teoría general del capital político", *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. 74, núm. 4, 2012, p. 601.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 602.

Desde una perspectiva centrada en el liderazgo que restringe el análisis a un sector menos generalizable de políticos, Bennister *et al.*<sup>15</sup> han enfocado sus esfuerzos en diseñar una tipología que denominan de “capital político de liderazgo”, centrada en los recursos políticos con que cuentan los líderes y dejando al capital político como meras redes de relaciones horizontales. Estos autores parten de la existencia de dos tipos de recursos del poder duro (*hard power*), ejercido mediante reglas, hechos y sanciones, y del poder blando (*soft power*), basado en la persuasión, el consentimiento y la lealtad, tomando en cuenta dos dimensiones del accionar político como la representación (*representation*) y la figuración (*performance*). Ello produce cuatro integrantes del capital político del liderazgo como son el mandato, el logro, la aprobación y lo que denominan “morale”, referido al tamaño y celo de la coalición de la cual reciben apoyo.

En resumen, el capital político se constituye como la suma del capital político personal y del capital político medioambiental. El primero reúne las habilidades propias del político en función de factores estrictamente individuales, y si se quiere íntimos, que incluyen el talento y una cierta predisposición física, que se ven proyectados en una gama de conocimientos y aptitudes útiles, cuando no indispensables, para la actividad política. Pero también se dan cita factores relacionales de carácter social que constituyen la reputación del político, bien sea frente al público o de cara a la propia clase política. Además, se recogen recursos materiales y simbólicos individuales.

El segundo proviene tanto del entorno del político como de los resultados que éste va alcanzando en el desarrollo de su carrera. El entorno, que tiene un cariz u otro en función de su mayor o menor grado de institucionalización, está integrado por colaboradores, expertos, asesores e incluso consultores. Ellos crean la imagen del político, su estrategia comunicativa y le aportan nuevas ideas y formas de abordar el quehacer político cotidiano; este segundo tipo de capital está también conformado tanto por recursos materiales como simbólicos.

Los resultados hacen referencia a los logros concretos obtenidos a lo largo de la carrera y que pueden tener un carácter acumulativo, pudiendo ser medidos. En efecto, el soporte electoral conseguido, los índices de apoyo y de aceptación (o de rechazo) de la opinión pública, la valoración mediática, así como aquella realizada por instituciones independientes como centros

---

<sup>15</sup> Bennister, Mark *et al.*, “Political Capital and the Dynamics of Leadership”, artículo presentado en el ECPR Joint Sessions of Workshops, Salamanca, 10 al 15 de abril de 2014.



de investigación, observatorios ciudadanos o tanques de pensamiento, configuran insumos con los cuales se puede crear un índice de reputación que complementa el carácter por lo general intangible de este tipo de aproximaciones.

Esta gama de variables constitutivas requiere de parsimonia a la hora de formular un modelo que pudiera servir de marco para llevar a cabo un estudio comparado, pues, por otra parte, éste es un escenario donde la brecha entre la teoría y la práctica políticas se amplía como en ningún otro. El excesivo poder metafórico del término “capital político” puede controlarse cuando se aplica a un esquema de análisis concreto, como se hace en el capítulo siguiente donde las trayectorias de los individuos se configuran como las variables dependientes. Aquí se hace una aproximación alternativa a este tipo de estudios a la llevada a cabo mediante la relación entre agencia y capacidades.

### III. LA CARRERA POLÍTICA

Al comenzar el siglo XXI se podía afirmar, como señalaba Wright<sup>16</sup> para el Reino Unido, que el político que no tenía una carrera política había desaparecido virtualmente del escenario británico. Ésta es una afirmación que se puede extender hacia muchos otros países tanto de las denominadas democracias consolidadas como de aquellas otras en vías de consolidación.

En mi opinión, los movimientos en clave de antipolítica registrados a comienzos del nuevo siglo que se prolongaron durante la década siguiente al calor de las distintas crisis económico-financieras, aunque supusieron una fuerte crítica al *statu quo* y denuncia a los políticos profesionales, no contradecían la propia idea de la carrera política. Si bien es temprano para tener una evidencia empírica suficiente, parece claro que lo acontecido en países como Venezuela, Bolivia y Ecuador, donde se registraron profundas mutaciones en la composición de la clase dirigente, la nueva en el poder desde 2015 tiene connotaciones manifiestas de desarrollar una concreta carrera política en los términos clásicos de la misma.

De manera simplificada, toda carrera política da cabida al entrecruzamiento por parte de los individuos que la siguen de distintos tipos de capacidades que se van moldeando según se prosigue en ella. Como se ha

---

<sup>16</sup> Wright, Tony, “What is about politicians?”, *The Political Quarterly*, Inglaterra, vol. 84, núm. 4, 2013, p. 452.

defendido en el capítulo anterior, el capital político constituye un buen hilo conductor conceptual. Además, las carreras políticas se dan en lugares y épocas concretas en las que las reglas mutan profusamente. Siguiendo un modelo canónico arraigado en la cultura occidental y reflejado en la lógica teatral clásica, estas trayectorias tienen tres actos que, en vez de ser de planteamiento, confrontación y resolución, son de inicio, desarrollo y salida.

La propuesta que se presenta a continuación intenta combinar, a través de la incorporación de los mecanismos de capitalización, las dos aproximaciones canónicas al estudio de los políticos que se recogen en la aproximación partidista, donde es la estructura de la competición la que cuenta,<sup>17</sup> y en la aproximación al liderazgo,<sup>18</sup> donde lo que pesa es el papel de individuos específicos. Se trata, por consiguiente, de plantear un acercamiento dinámico en un terreno donde se ha profundizado mucho desde diferentes intereses en el caso español,<sup>19</sup> así como en el ámbito latinoamericano.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Un aspecto teórico apuntado en Katz, Richard S. y Mair, Peter (eds.), *Party Organizations: A Data Handbook on Party Organizations in Western Democracies, 1960-90*, Inglaterra, Sage, 1992, y vertebral en el trabajo para el caso español de Linz, Juan J. et al., “Spanish Diputados: from the 1876 Restoration to Consolidated Democracy”, en Best, H. y Cotta, M. (eds.), *Parliamentary representatives in Europe 1848-2000: Legislative Recruitment and careers in eleven countries*, Inglaterra, Oxford University Press, 2000, o Jerez, Miguel et al., “Los diputados en la nueva democracia española. 1977-2011: pautas de continuidad y de cambio”, *Juan J. Linz. Obras completas*, España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, vol. 6, 2013.

<sup>18</sup> Coller, Xavier y Santana, Andrés, “La homogeneidad social de la elite política. Los parlamentarios de los PANE (1980-2005)”, *Papers. Revista de Sociología*, España, núm. 92, 2009. Blondel, Jean y Thiebault, Jean Louis (eds.), *Political Leadership, Parties and Citizens. The Personalization of Leadership*, Inglaterra, Routledge, 2010.

<sup>19</sup> Jerez, Miguel, *Elites políticas y centros de extracción en España 1938-1957*, España, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1982. Coller, Xavier, “Circulación y conflicto en la elite política. El caso valenciano”, *Revista Valenciana d'Estudes Autònòmics*, España, núm. 19, 1999. Uriarte, Edurne, “La política como vacación y como profesión: análisis de las motivaciones y de la carrera política de los diputados españoles”, *Revista Española de Ciencia Política*, España, núm. 3, Asociación Española de Ciencia Política, 2000. Botella, Joan et al., “Las carreras políticas de los jefes de gobierno regionales en España, Francia y el Reino Unido (1980-2010)”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, España, núm. 133, 2011. Coller, Xavier et al. (eds.), *El poder político en España: parlamentarios y ciudadanía*, España, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2016.

<sup>20</sup> Botero, Felipe, *Ambitious Career-Seekers: An Analysis Of Career Decisions And Duration In Latin America*, Estados Unidos, University of Arizona, 2010. Diamint, Rut y Tedesco, Laura (coords.), *Democratizar a los políticos. Un estudio sobre líderes latinoamericanos*, España, Los Libros de la Catarata, 2013.

También hay estudios monográficos nacionales entre los que se pueden enunciar para Argentina: Carizo, Carla, “Presidentes, partidos y dirigencia política en Argentina: del gobierno de partido al gobierno competitivo (1983-2000)”, en Hofmeister, Wilhelm (ed.), “*Dadme un*

### 1. *El inicio de la carrera política*

En el inicio de toda carrera política se conjugan los activos individuales, con los cuales cuenta el político, conformando su capital original con los mecanismos institucionales de entrada que no siempre tienen carácter partidista. Cualquier individuo que entra en la política, además de los elementos fenotípicos que constituyen su bagaje disposicional,<sup>21</sup> tiene un capital que puede proceder de cinco fuentes que no sólo no son excluyentes, sino que pueden ser aditivas. Esta circunstancia hace más complicada su operacionalización, salvo que se aplique algún método basado en álgebra booleana.

La primera es estrictamente política y está derivada del proceso de investidura que le otorga su adscripción a una formación política concreta, cuyo interés fundamental radica en reclutar a personal para sus fines. El capital original de naturaleza política se posee gracias a la militancia, al trabajo voluntario en el seno partidista, tanto en circunstancias de normalidad democrática en las que la actividad es pública, como en virtud de haber sido militante represaliado por estar vinculado con organizaciones opositoras, cuya actividad entonces clandestina estuviera proscrita.

La segunda proviene del nivel de formación adquirida y posiblemente completada con cierta experiencia profesional en instancias laborales, como

---

*balcón y el país es mío*". *Liderazgo político en América Latina*, Brasil, Fundação Konrad Adenauer, 2002; para Bolivia: Romero Ballivián, Salvador, *Diccionario biográfico de parlamentarios (1979-2009)*, Bolivia, FUNDAPCC, 2009; para Brasil: Avelar, Lúcia, *Mulheres na elite política brasileira*, Brasil, Fundação Konrad Adenauer-Editora de UNESP, 2001, y Samuels, David, *Ambition, Federalism and Legislative Politics in Brazil*, Estados Unidos, Cambridge University Press, 2003; para Chile: Cordero Vega, Rodrigo y Funk, Robert L., "La política como profesión. Cambio partidario y transformación social de la elite política en Chile, 1961-2006", *Política y Gobierno*, México, vol. XVIII, núm. 1, 2011; para México: Camp, Roderic A., *Mexican Political Biographies, 1935-1993*, Estados Unidos, University of Texas Press, 1995; para Perú: Dargent Bocanegra, Eduardo, *Demócratas precarios. Élités y debilidad democrática en el Perú y América Latina*, Perú, Instituto de Estudios Peruanos, 2009; para Uruguay: Chasquetú, Daniel, *Parlamento y carreras legislativas en Uruguay. Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las Cámaras*, tesis de doctorado, Uruguay, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, 2010, y para Centroamérica: Martínez Rosón, María del Mar, *La carrera política de los parlamentarios costarricenses, hondureños y salvadoreños. Selección y ambición política*, tesis doctoral, España, Universidad de Salamanca, 2008.

<sup>21</sup> Y sobre lo que cada vez hay más evidencia empírica como lo prueba el trabajo de Xia, Chenjie et al., "Lateral Orbitofrontal Cortex Links Social Impressions to Political Choices", *Journal of Neuroscience*, Estados Unidos, núm. 35, vol. 22, 2015, que defiende en qué forma las decisiones en el voto están influidas por "primeras impresiones" que los electores tienen de los candidatos siendo las mismas "construidas" en el cortex orbitofrontal de nuestro cerebro.

pueden ser, entre otras, la ingeniería, la medicina, las finanzas, la administración de empresas o la propia abogacía. Ellas terminan dotándole de una *expertise* técnica que le abre la puerta del mundo de la política por su funcionalidad. En este apartado también se pueden incorporar los funcionarios públicos de los altos puestos del Estado a los que llegaron mediante concurso de méritos.<sup>22</sup> El argumento esgrimido se basa en la utilidad para la vida política de personas con una experiencia profesional intensa que contribuya a la mejor comprensión y solución de los problemas.<sup>23</sup>

La tercera se deriva de la posesión de altas cotas de popularidad provenientes de la práctica de una actividad que tenga una amplia exposición social. En la actual sociedad del espectáculo, los artistas, los deportistas o los comunicadores sociales, cuya imagen está presente constantemente en la vida cotidiana, cuentan con un eficaz reclamo a la hora de la captura de los votos. Se pretende, por tanto, que la notoriedad sea transferida al partido o usada directamente por el político como forma introductoria de una esfera de la vida pública a otra como es la política.

La cuarta procede del legado familiar como consecuencia de pertenecer a una saga con antecedentes y experiencia en la vida política que proveen a la persona candidata de símbolos, contactos y redes.<sup>24</sup> Pero también hay que tener en cuenta cierta predisposición congénita, ya que además de portar un apellido se posee un legado genético con predisposición para el liderazgo, como ha sido puesto de relieve en trabajos recientes.<sup>25</sup> Todo ello supone contar con un activo de gran valor en la vida política.

La última se deriva de la posesión de una renta económica suficiente que permite afrontar los costos de entrada, básicamente de la campaña electoral. El argumento popular que también se maneja es que se trata de personas adineradas cuya fortuna no les hará caer en la corrupción, por no tener que preocuparse por su futuro.

---

<sup>22</sup> Ramió, Carles, *La extraña pareja: la procelosa relación entre políticos y funcionarios*, España, La Catarata, 2012.

<sup>23</sup> Joignant, Alfredo y Güell, Pedro (eds.), *Notables, tecnócratas y mandarines. Elementos de sociología de las élites*, Chile, Ediciones Universidad Diego Portales, 2010.

<sup>24</sup> Joignant, Alfredo, "El capital político familiar: ventajas de parentela y concentraciones de mercado en las elecciones generales chilena de 2013", *Revista de Ciencia Política*, Chile, vol. 52, núm. 2, Universidad Católica de Chile, 2014.

<sup>25</sup> En virtud de la asociación del liderazgo con rs4950, un polimorfismo nucleótido que reside en un gen receptor neuronal (*CHRNA3*) (De Neve, Jen Emmanuel *et al.*, "Born to Lead? A Twin Design and Genetic Association Study of Leadership Role Occupancy", *The Leadership Quarterly*, Estados Unidos, vol. 1, núm. 24, febrero de 2013).

Los individuos que poseen alguno de estos tipos de capital terminan entrando en la política mayoritariamente a través de la socialización en la vida partidista, que los lleva a seguir la carrera más o menos canónica diseñada por el partido, pasando por diferentes escalones, o son cooptados tanto por el partido como por un líder con trayectoria propia para puestos concretos, saltándose en este caso el escalafón donde se mueven los anteriores.

Esta diferenciación está en la línea de Joignant,<sup>26</sup> quien distingue entre dos subespecies: la denominada “capital político militante”, con “recursos que son adquiridos por los agentes mediante formas de inmersión en la vida partidaria durante periodos prolongados de tiempo, sin que ello se exprese en la ocupación de posiciones de liderazgo al interior de la organización” y la denominada “capital político oligárquico”, que “consiste en la adquisición de saberes y destrezas que se originaron a lo largo de trayectorias militantes no necesariamente prolongadas, pero que desembocaron en el desempeño de cargos de poder de primera línea al interior del partido”.

Paralelamente a estos dos mecanismos de entrada, hay un tercero reservado normalmente para quienes no poseen un capital original estrictamente político y cuyo perfil es individual-electoral, al tratarse de personas que entran en la política mediante procesos electorales y cuyo activo es de orden popular o de notoriedad o que poseen un activo técnico como único bagaje. Las primeras entrarían en el terreno de la figura que se ha denominado como *outsiders*, mientras que los segundos serían tecnócratas.

En este sentido, Joignant<sup>27</sup> se refiere a la existencia de “dos especies de capital *tecnocrático*”: en primer lugar, el “capital tecnocrático pragmático”, en el cual predominan recursos simbólicos de naturaleza racional sin que se observen en ellos componentes políticos, y, en segundo lugar, el “capital tecnocrático político”, en el cual sí se aprecia una subespecie política incipiente de capital, en este caso bajo la forma del militatismo partidario, el que puede ser más o menos pasivo.

## 2. *El desarrollo de la carrera política*

El desarrollo de una carrera política es función del uso de determinadas estrategias de capitalización de la posición que se tiene en la escena

---

<sup>26</sup> Joignant, Alfredo, “Habitús, campo y capital. Elementos para una teoría general del capital político”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. 74, núm. 4, 2012, p. 608.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 605.

pública y de la inercia de expresos mecanismos de continuidad. El capital político varía a lo largo del tiempo, además puede darse la circunstancia de que sea diferente para políticos que desempeñen roles similares, e igualmente para el mismo político librando roles distintos. En el fondo, el capital político es el crédito reputacional que un político recibe de tres ámbitos distintos como son los electores, sus compañeros partidistas y los medios de comunicación a través de la configuración de su imagen. Su naturaleza le hace ser poseedor de un carácter intangible que no permite su medición, por lo cual la utilización de técnicas cuantitativas para su análisis es compleja.

Una vez iniciada la carrera política, quienes quieren tener una trayectoria más prolongada en el tiempo despliegan estrategias de capitalización de su posición que admite tres posibilidades: en primer lugar, existe la opción de mantenerse fiel al partido en el cual comenzaron su andadura, a la espera de ir quemando sucesivas etapas en donde consigan experiencia y ganar cuotas de poder, lo cual incrementa el capital; en segundo término, pueden cambiarse a otro(s) partido(s) debido a que desaparezca el partido en el cual iniciaron su andadura o porque les ofrezcan mejores posibilidades de progreso y donde se sientan más cómodos de acuerdo generalmente con postulados ideológico-programáticos compartidos, un escenario que puede conllevar una merma de capital, y, en tercer lugar, mantenerse independientes de toda oferta partidista, valorando por encima de todo precisamente su grado de independencia.

Asimismo, los mecanismos de continuidad al uso son tres: la incorporación a procesos electorales gracias a los cuales la carrera se va consolidando en el terreno representativo; la designación en puestos de confianza que supone una minusvalía en la autonomía por depender de decisiones de otros, y una combinación de ambas, lo cual viene a significar el salto de puestos del Legislativo a otros del Ejecutivo.

En este escenario deben tenerse en cuenta aspectos institucionales como los sistemas electorales, pues hay una diferencia enorme entre aquellos de naturaleza mayoritaria donde el capital individual juega un mayor papel al tratarse de comicios directos, en los que el electorado identifica perfectamente al candidato, con los de cariz proporcional, máxime si las candidaturas son cerradas y bloqueadas, en cuyo caso el carácter fiduciario del partido adquiere un papel preponderante.

También debe considerarse el tipo de régimen político en la medida en que, en muchos regímenes presidenciales, no es posible compatibilizar un puesto en el Legislativo con otro en el Ejecutivo. En fin, la existencia de

niveles infra y supraestatales que escalonan la carrera es otro escenario a tener en cuenta.<sup>28</sup>

Como enseguida se verá, existe también la posibilidad de definir una carrera política “a saltos”, donde se entre y salga de la actividad política manteniendo el nivel del capital político acumulado. En este caso, se abre un proceso de “puerta giratoria”, según el cual el personal político pasa al ámbito privado para, en su caso, retornar pasado un tiempo a la vida política.

### 3. *El final de la carrera política*

El final de toda carrera política brinda la posibilidad de integrar el capital poseído, rentabilizado o no, con los propios mecanismos de salida. En el balance de la carrera política, y con independencia de que su final hubiera sido previsto o no de una manera determinada por el actor, concurren situaciones diferentes que pueden deslindarse por un criterio de clasificación muy simple, consistente en si el político rentabilizó o no su paso por la política para mejorar su situación laboral (y por ende, económica) respecto al momento inicial de la carrera. Los políticos que se jubilan por completo o que retornan al mismo puesto de trabajo que inicialmente tuvieron, no rentabilizan en términos económicos su carrera política, si bien pueden haber acumulado una ingente dosis espiritual y de satisfacción moral y la jubilación política supone normalmente mayores ingresos que la del promedio de la ciudadanía.

Por el contrario, sí rentabilizan económicamente su capitalización política gestada a lo largo del tiempo quienes cambian de trabajo a uno diametralmente diferente al que ejercían antes de entrar en la política y cuyas condiciones son mejores en aspectos tanto salariales como sociales; en segundo término, quienes pasan a desarrollar una actividad laboral cuyo desempeño tiene cierto tipo de vinculación política, y, por último, quienes lo transfieren a terceros, como es el caso de cónyuges o de descendientes.

Este escenario de rentabilización del capital político acumulado se da en consonancia con la existencia de cinco mecanismos de salida, dejando de lado el fallecimiento o la baja definitiva por causa de enfermedad; los que mayor interés político tienen son: el retiro voluntario, la derrota electoral, la pérdida de confianza por parte de la(s) persona(s) o el organismo que con-

---

<sup>28</sup> Real-Dato, José y Jerez, Miguel, “Patrones de reclutamiento en los europarlamentarios españoles (1986-2008)”, en Montabes, Juan y Ojeda, Raquel (coords.), *Estudios de Ciencia Política y de la Administración*, España, Tirant lo Blanch, 2009.

formaron el electorado o de los que provino la designación y que se puede situar tanto en el nivel popular como en el partidista, y la inhabilitación.

#### IV. EL TIEMPO COMO SUSTRATO DEL CAPITAL POLÍTICO Y EL FACTOR ECONÓMICO EN LA CARRERA POLÍTICA

Toda carrera política tiene una dimensión temporal durante la cual el capital político se expande o se contrae. Hay una apuesta decidida en torno a la idea de que se configura un continuo cronológico definido por el tiempo que se está en la política, correlacionándose positivamente con la mayor socialización del político<sup>29</sup> incrementando su capital político, lo cual a su vez contribuye a una mayor profesionalización.

Éste es un aspecto también subrayado por Goldberg<sup>30</sup> en su célebre paradoja de la sabiduría, al defender que ésta se alcanza con la edad en detrimento de otras funciones mentales como son la memoria y la pérdida de la capacidad de concentración. De igual manera hay una correlación negativa cuando se trata de relacionar la actividad política a tiempo completo y la conciliación de la vida familiar, aspecto en el cual las mujeres se ven seriamente afectadas habida cuenta de la masculinización de las pautas dominantes en la política.

Pero el tiempo en la política es diverso. Puede ser a saltos, continuo o de por vida, contribuyendo a diferenciar, por tanto, al personaje cuya presencia en la política consistió en entradas y salidas en distintas ocasiones, de aquel que fue constante a lo largo de un determinado periodo (normalmente corto) y de quien dedicó toda su vida a la actividad política. El capital político se acompasa con cada una de esas circunstancias, viéndose afectado. La ecuación es clara en sendos aspectos, cuanto mayor exclusividad y cuanto mayor tiempo continuado de dedicación a la política, mayor nivel de actividad habitual a la política y en cierta medida mayor grado de profesionalización con la consiguiente posibilidad de incrementar el capital político.

La situación opuesta que define al político no profesional conlleva la dedicación parcial a la política y menor e intermitente tiempo de presencia en

---

<sup>29</sup> “After a person has been in a party for some time, in all countries, at least in democratic systems, social contacts, friendships, personal recognition, the fun of campaigns become more important. This finding suggests a basic similarity in the party socialization process across systems” (Eldersveld, Samuel J., *Political Elites in Modern Societies. Empirical Research and Democratic Theory*, Estados Unidos, The University of Michigan Press, 1989, pp. 11 y 12.

<sup>30</sup> Goldberg, Elkhonon, *op. cit.*, España, Crítica, 2007.



la misma, debilitándose el capital político. El cruce de ambos niveles permite referirse a una matriz de doble entrada con distintas gradaciones y ubicar las diferentes situaciones de quienes se dedican a la política.

Este escenario es compatible, desde una visión de largo plazo, con la figura de alguien que esté en la política por un periodo acotado en una vida profesional, que puede extenderse por un lapso en torno a los 40 años en promedio en democracias consolidadas, reduciéndose a la mitad, por ejemplo, en las democracias andinas.<sup>31</sup> En esta trayectoria vital caben diferentes modelos que dibujan, a su vez, distintos sistemas políticos.

La intensidad y el tiempo en la dedicación, o si se quiere la dedicación a tiempo completo y una dilatada experiencia, configuran una carrera política, ayudando a mantener cotas muy altas de capital político. La carrera recibe el calificativo de profesional cuando se incorpora la dimensión económica, es decir, el salario (“vivir de”) —que a su vez puede configurarse como una retribución regular mensual o mediante el pago de dietas de asistencia o a través de una combinación de ambos mecanismos— y aquellas otras prebendas complementarias que reciben los políticos como exención de impuestos, bonos de gasolina, billetes de avión, gastos de secretaría y fondos de pensiones, según sea el caso.

Aunque todo ello establece una maraña compleja de conocer, puede añadirse un último punto que recoge la gradación dentro del nivel de ingresos totales de quienes se dedican a la política, aquellos cuyo origen es exclusivamente público y, en su caso, los que en su momento provinieran de actividades que no se podrían llevar a cabo sin el concurso del capital político acumulado, como pueden ser las conferencias impartidas, los artículos o libros escritos y las consultorías realizadas. Igualmente otro aspecto a tener en cuenta se refiere a la existencia de algún tipo de indemnización tras dejar un cargo político o incluso la existencia de la prerrogativa de contar con una pensión vitalicia que pudiera tener la condición de excluyente de otro tipo de ingresos o no.

## V. CONSIDERACIONES FINALES

El presente trabajo de carácter propositivo requiere que sus planteamientos sean testados por la evidencia empírica de las carreras de los políticos. En un

---

<sup>31</sup> Cabezas, Lina, *La profesionalización de las élites parlamentarias en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*, tesis doctoral, España, Universidad de Salamanca, 2012.

escenario como el actual, donde un alto número de sistemas políticos acumulan décadas ininterrumpidas de práctica democrática en las que se han desarrollado carreras de larga data, la tarea no es complicada habiendo un acopio de datos relevante. Sin embargo, el grueso de la literatura sigue fijándose en carreras estancas, entendiendo por tales las de quienes se dedican a la tarea legislativa, a la ministerial o a la local de manera separada. Aquí lo que se propone es una visión del político y de su trayectoria a lo largo de su vida como unidad de análisis.

Además, la reciente crispación de muy diferentes sociedades respecto a los políticos (“¡que se vayan todos!”) y su anatema como personas que sólo se dedican a la política representando unos intereses ajenos al interés general (“no nos representan”) y con una actividad que la mayoría desconoce (“no hacen otra cosa”) hace de éste un asunto de primordial interés para la academia. Desde hace décadas se ha asentado en el panorama político la figura de los llamados políticos profesionales.

Por ellos se entiende a quienes reciben una remuneración por una actividad que realizan por haber sido elegidos mediante procesos electorales o por ser nominados por éstos en una relación de confianza, también lo son quienes llevan a cabo una actividad en una institución como es un partido político desde posiciones orgánicas. En su andadura configuran una carrera más o menos dilatada en el tiempo. Mediante un seguimiento riguroso pueden detectarse pautas de comportamiento a lo largo de esta carrera política que ayuden a entender la actual crisis en la representación política.

Tomar, por ejemplo, una cohorte de políticos de hace tres o cuatro lustros y analizar las tres etapas aquí consideradas es un ejercicio laborioso pero no imposible de llevar a cabo. Haciéndolo así se pueden entrelazar no sólo diferentes momentos vitales, sino la forma en que todo sistema político trabaja. Se requiere una visión menos estática de la que predomina en la mayoría de los estudios, aportando la perspectiva dinámica que trae consigo toda trayectoria.

La ciencia política cuenta con numerosos y muy valiosos trabajos sobre el reclutamiento de los políticos e incluso sobre su desempeño a lo largo del tiempo en diferentes funciones, tanto de carácter ejecutivo como representativo, de ámbito estatal o subestatal e incluso supraestatal, y entrelazadas. Una muestra de dichos estudios aparece recogida en la bibliografía de este artículo. No obstante, los estudios sobre el final del ciclo político no han sido prácticamente abordados. Las preguntas: ¿a dónde van los políticos?, o ¿en qué medida la política es un trampolín para alcanzar actividades profesionales que no se habrían conseguido por otra vía?, son cada vez más rele-

vantes y no están siendo contestadas, salvo por análisis en los diferentes medios de comunicación fuera de marcos interpretativos con vocación teórica. En este sentido, uno de los pocos trabajos realizados, como es el de Anderson,<sup>32</sup> no aborda, sin embargo, los pasos anteriores a la salida en el devenir político.

La inquietud en el análisis de las carreras políticas no sólo se detiene en la propia profesión que supone la actividad política,<sup>33</sup> se conecta también con los trabajos de calidad de la democracia, habiéndose llevado a cabo una aproximación en esa dirección recientemente.<sup>34</sup> Ello es así en la medida en que buena parte de la desafección y de la desconfianza actual de amplias capas de ciudadanos para con la democracia representativa tiene que ver con el desaforado enriquecimiento de muchos políticos que labran durante su actividad política un porvenir en circuitos a los que nunca habrían tenido acceso sin su paso por la política. Morlino<sup>35</sup> ha puesto en evidencia este déficit en cuanto a que la calidad de la clase política es un elemento más constitutivo de la calidad de la democracia.

Finalmente, es necesario tener en consideración dos aspectos fundamentales vinculados al tiempo y al espacio, que deben incorporarse en futuras investigaciones con evidencia empírica. El contexto, como bien remarcó Nohlen,<sup>36</sup> es algo que nunca debe dejarse de tener en cuenta. Existe una primera inquietud relativa al significado del capital político según diferentes épocas. No es lo mismo los momentos inmediatamente postransicionales que aquellos definidos por la estabilidad política y el crecimiento económico o los enmarcados en la gran recesión. Por otra parte, hay que tener en consideración el contexto configurado del entorno particular en función de características estructurales y/o institucionales diversas que ayudan a crear diferentes tipos de capital. Ambos extremos deben tenerse en cuenta a la hora de llevar a cabo aproximaciones empíricas al modelo aquí propuesto.

---

<sup>32</sup> Anderson, Lisa, “The Expresidents”, *Journal of Democracy*, Estados Unidos, vol. 21, núm. 2, 2010.

<sup>33</sup> Alcántara, Manuel, *El oficio de... cit.*

<sup>34</sup> Alcántara, Manuel *et al.*, “Los presidentes latinoamericanos y las características de la democracia”, *Colombia Internacional*, Colombia, núm 87, mayo-agosto de 2016.

<sup>35</sup> Morlino, Leonardo, *La calidad de las democracias en América Latina*, Costa Rica, Idea International, 2014.

<sup>36</sup> Nohlen, Dieter, *El contexto hace la diferencia: Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, ed. por Claudia Zilla, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA, Manuel, “De políticos y política: profesionalización y calidad en el ejercicio público”, *Perfiles Latinoamericanos*, México, núm. 41, 2013.
- ALCÁNTARA, Manuel, *El oficio de político*, España, Tecnos, 2012.
- ALCÁNTARA, Manuel *et al.*, “Los presidentes latinoamericanos y las características de la democracia”, *Colombia Internacional*, Colombia, núm 87, mayo-agosto de 2016.
- ANDERSON, Lisa, “The Expressidents”, *Journal of Democracy*, Estados Unidos, vol. 21, núm. 2, 2010.
- AVELAR, Lúcia, *Mulheres na elite política brasileira*, Brasil, Fundação Konrad Adenauer-Editora de UNESP, 2001.
- BENNISTER, Mark *et al.*, “Political Capital and the Dynamics of Leadership”, artículo presentado en el ECPR Joint Sessions of Workshops, Salamanca, 10 al 15 de abril de 2014.
- BLONDEL, Jean y THIEBAULT, Jean Louis (eds.), *Political Leadership, Parties and Citizens. The Personalization of Leadership*, Inglaterra, Routledge, 2010.
- BOTELLA, Joan *et al.*, “Las carreras políticas de los jefes de gobierno regionales en España, Francia y el Reino Unido (1980-2010)”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, España, núm. 133, 2011.
- BOTERO, Felipe, “Carreras políticas en América Latina. Discusión teórica y ajuste de supuestos”, *Postdata. Revista de reflexión y de análisis político*, Argentina, vol. 16, núm. 2, 2011.
- BOTERO, Felipe, *Ambitious Career-Seekers: An Analysis Of Career Decisions And Duration In Latin America*, Estados Unidos, University of Arizona, 2010.
- BOURDIEU, Pierre, “La représentation politique”, *Actes de la recherche en sciences sociales*, Francia, vol. 36-37, 1981.
- CABEZAS, Lina, *La profesionalización de las élites parlamentarias en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*, tesis doctoral, España, Universidad de Salamanca, 2012.
- CAMP, Roderic A., *Mexican Political Biographies, 1935-1993*, Estados Unidos, University of Texas Press, 1995.
- CARIZO, Carla, “Presidentes, partidos y dirigencia política en Argentina: del gobierno de partido al gobierno competitivo (1983-2000), en HOFMEISTER, Wilhelm (ed.), “*Dadme un balcón y el país es mío*”. *Liderazgo político en América Latina*, Brasil, Fundação Konrad Adenauer, 2002.
- COLLER, Xavier, “Circulación y conflicto en la elite política. El caso valenciano”, *Revista Valenciana d’Estudes Autònòmics*, España, núm. 19, 1999.

- COLLER, Xavier *et al.* (eds.), *El poder político en España: parlamentarios y ciudadanía*, España, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2016.
- COLLER, Xavier y SANTANA, Andrés, “La homogeneidad social de la elite política. Los parlamentarios de los PANE (1980-2005)”, *Papers. Revista de Sociología*, España, núm. 92, 2009.
- CHASQUETTI, Daniel, *Parlamento y carreras legislativas en Uruguay. Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las Cámaras*, tesis de doctorado, Uruguay, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, 2010.
- CORDERO VEGA, Rodrigo y FUNK, Robert L., “La política como profesión. Cambio partidario y transformación social de la elite política en Chile, 1961-2006”, *Política y Gobierno*, México, vol. XVIII, núm. 1, 2011.
- DARGENT BOCANEGRA, Eduardo, *Demócratas precarios. Élite y debilidad democrática en el Perú y América Latina*, Perú, Instituto de Estudios Peruanos, 2009.
- DE NEVE, Jen Emmanuel *et al.*, “Born to Lead? A Twin Design and Genetic Association Study of Leadership Role Occupancy”, *The Leadership Quarterly*, Estados Unidos, vol. 1, núm. 24, febrero de 2013.
- DIAMINT, Rut y TEDESCO, Laura (coords.), *Democratizar a los políticos. Un estudio sobre líderes latinoamericanos*, España, Los Libros de la Catarata, 2013.
- ELDERSVELD, Samuel J., *Political Elites in Modern Societies. Empirical Research and Democratic Theory*, Estados Unidos, The University of Michigan Press, 1989.
- GOLDBERG, Elkhonon, *La paradoja de la sabiduría*, España, Crítica, 2007.
- HIBBING, John A. *et al.*, *Predisposed. Liberals, Conservatives and the Biology of Political Differences*, Inglaterra, Routledge, 2014.
- JEREZ, Miguel, *Élite política y centros de extracción en España 1938-1957*, España, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1982.
- JEREZ, Miguel *et al.*, “Los diputados en la nueva democracia española. 1977-2011: pautas de continuidad y de cambio”, *Juan J. Linz. Obras completas*, España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, vol. 6, 2013.
- JOIGNANT, Alfredo, “El capital político familiar: ventajas de parentela y concentraciones de mercado en las elecciones generales chilenas de 2013”, *Revista de Ciencia Política*, Chile, vol. 52, núm. 2, Universidad Católica de Chile, 2014.
- JOIGNANT, Alfredo, “Habitus, campo y capital. Elementos para una teoría general del capital político”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. 74, núm. 4, 2012.

- JOIGNANT, Alfredo, “Political Capital. Origin, Conditions and Strategic Uses of Political Resources”, ponencia presentada en el seminario internacional “El estudio de las élites políticas”, Salamanca, 8 y 9 de junio de 2015.
- JOIGNANT, Alfredo y GÜELL, Pedro (eds.), *Notables, tecnócratas y mandarines. Elementos de sociología de las élites*, Chile, Ediciones Universidad Diego Portales, 2010.
- KATZ, Richard S. y MAIR, Peter (eds.), *Party Organizations: A Data Handbook on Party Organizations in Western Democracies, 1960-90*, Inglaterra, Sage, 1992.
- LINZ, Juan J. et al., “Spanish Diputados: from the 1876 Restoration to Consolidated Democracy”, en BEST, H. y COTTA, M. (eds.), *Parliamentary representatives in Europe 1848-2000: Legislative Recruitment and careers in eleven countries*, Inglaterra, Oxford University Press, 2000.
- MARTÍNEZ ROSÓN, María del Mar, *La carrera política de los parlamentarios costarricenses, hondureños y salvadoreños. Selección y ambición política*, tesis doctoral, España, Universidad de Salamanca, 2008.
- MORLINO, Leonardo, *La calidad de las democracias en América Latina*, Costa Rica, Idea International, 2014.
- NOHLEN, Dieter, *El contexto hace la diferencia: Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, ed. por Claudia Zilla, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- RAMIÓ, Carles, *La extraña pareja: la procelosa relación entre políticos y funcionarios*, España, La Catarata, 2012.
- REAL-DATO, José y JEREZ, Miguel, “Patrones de reclutamiento en los europarlamentarios españoles (1986-2008)”, en MONTABES, Juan y OJEDA, Raquel (coords.), *Estudios de Ciencia Política y de la Administración*, España, Tirant lo Blanch, 2009.
- RODRÍGUEZ-TERUEL, Juan, *Los ministros de la España democrática. Reclutamiento político y carrera ministerial de Suárez a Zapatero (1976-2010)*, España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.
- ROMERO BALLIVIÁN, Salvador, *Diccionario biográfico de parlamentarios (1979-2009)*, Bolivia, FUNDAPCC, 2009.
- SAMUELS, David, *Ambition, Federalism and Legislative Politics in Brazil*, Estados Unidos, Cambridge University Press, 2003.
- SCHLESINGER, Joseph A., *Ambition and Politics, Political Careers in the United States*, Estados Unidos, Rand McNally, 1966.

- SIAVELIS, Peter y MORGENSTERN, Scott, *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, Estados Unidos, Penn State University Press, 2008.
- URIARTE, Edurne, “La política como vacación y como profesión: análisis de las motivaciones y de la carrera política de los diputados españoles”, *Revista Española de Ciencia Política*, España, núm. 3, Asociación Española de Ciencia Política, 2000.
- WEBER, Max, *El político y el científico*, España, Alianza, 1967.
- WESTEN, Drew, *The Political Brain. The Role of Emotion in Deciding the Fate of the Nation*, Estados Unidos, Public Affairs, 2007.
- WRIGTH, Tony, “What is about politicians?”, *The Political Quarterly*, Inglaterra, vol. 84, núm. 4, 2013.
- XIA, Chenjie *et al.*, “Lateral Orbitofrontal Cortex Links Social Impressions to Political Choices”, *Journal of Neuroscience*, Estados Unidos, núm. 35, vol. 22, 2015.

## ¿EN QUÉ ESTAMOS DE ACUERDO LOS QUE NO ESTAMOS DE ACUERDO? EN TORNO A LA CRISIS EN BOLIVIA

Jorge LAZARTE ROJAS

SUMARIO: I. *Las raíces profundas de la crisis.* II. *La explosividad de la crisis.* III. *El fracaso de la Asamblea Constituyente (2006-2007).* IV. *El dilema del presente.* V. *El proyecto del país que queremos.*

¿En qué estamos de acuerdo los que no estamos de acuerdo con la nueva Constitución Política del Estado (NCPE)?\* ¿En qué podemos ponernos de acuerdo los que criticamos con firmeza a un gobierno que en nombre de ciertos principios de justicia divide a la población? ¿En qué debemos ponernos de acuerdo los que encontramos señales de alarma en el “proceso de cambio”, que disloca cada vez más al país y compromete seriamente su futuro? Este documento es un intento de respuesta a estas interrogantes y está dirigido, en primer lugar, a los que votaron por el NO a la NCPE. Este NO necesita expresión y representación política para convertirse en una fuerza con capacidad de acción, contención, reversión y proyección; necesita un horizonte de principios compartidos que convierta el NO en un SÍ a un nuevo proyecto de país. Pero también es una propuesta a los que votaron por el SÍ a falta de una visión alterativa de cambio. Finalmente, está dirigido a los que aspiran al cambio necesario, pero que empiezan a inquietarse por el experimento en curso que puede dejar al país peor de lo que está.

La justificación profunda de esta propuesta es que la disputa por la construcción de un nuevo país no ha concluido el 25 de enero. El nuevo texto constitucional es una respuesta por el desastre a la crisis del país. Por

---

\* La Nueva Constitución Política del Estado de Bolivia fue aprobada en un referéndum celebrado el 25 de enero de 2009 y entró en vigor el 7 de febrero del mismo año, fecha en la que fue promulgada por el presidente Evo Morales. En la consulta, el voto aprobatorio representó un 61.43% del total de votos emitidos, y el voto de quienes rechazaban el texto llegó a un 38.57% del total, según la Corte Nacional Electoral (nota de los editores). Versión publicada en la edición de 2009.



un lado, no es un texto democrático, porque no garantiza el ejercicio de los derechos fundamentales; y por el otro, es arcaizante porque se funda en el modelo comunitario del pasado precolonial. Sus inconsistencias internas pueden provocar consecuencias indeseables, como es el caso de lo que se llama “justicia originaria” o comunitaria. En consecuencia, una parte del país, y con base territorial principalmente, no se reconoce en el texto constitucional, que por esta razón no integra sino que divide.

La justificación inmediata es el carácter excepcional de las elecciones de diciembre, en las que no sólo se definirá la titularidad del poder, sino el poder mismo, llamado “plurinacional” en la NCPE. En términos de régimen político lo que estará en juego, y ya lo está, es la preservación de lo que aún hay de democracia en Bolivia, o pasar a otro régimen político autoritario con fuertes inclinaciones despóticas. En este sentido será una elección sin parangón en la historia boliviana.

## I. LAS RAÍCES PROFUNDAS DE LA CRISIS

Bolivia está en su peor crisis y enfrentada a uno de sus mayores desafíos y riesgos de toda su historia. La aprobación de una nueva Constitución Política del Estado puede agravar esta situación extremadamente precaria y quebrar la vida de toda la sociedad.

La crisis es el estallido combinado de las fracturas históricas con las cuales siempre ha vivido el país en distintos tiempos y cuya irresolución le han impedido ser un país moderno y democrático. Fracturas regionales-territoriales, entre el norte y el sur que condujeron a la guerra civil de fines del siglo XIX, y ahora entre oriente y occidente, en un espacio geográfico que siempre fue más grande que la capacidad del Estado de territorializarlo. Fracturas étnicas entre una mayoría indígena excluida en derecho en la fundación de la República y en los hechos en todo el periodo en la construcción de un país que sea de todos. Fracturas sociales, entre pobres y ricos, cuyas distancias crecieron juntamente con las desigualdades de las dos últimas décadas. Fracturas políticas, entre derecha e izquierda, sobre todo desde la Guerra del Chaco, y que no encuentran una base común a partir de la cual se disputen ordenadamente la titularidad del poder. La revolución de 1952 fue el mayor esfuerzo histórico inconcluso y frustrado de cerrar estas fracturas con la organización de un Estado nacional.

Ya en la democracia, a partir de mediados de los años ochenta, estas cuatro fracturas se entrecruzaron y expresaron en una multiplicidad de mo-

vimientos colectivos de protesta que se apoderaron del espacio público y lo fragmentaron, sobre todo desde principios del siglo XXI, produciendo una crisis de todo el sistema institucional, que en su fuerza arrastró al país y a sus principales actores.

La respuesta a la profundidad y magnitud de esta crisis implica la conformación de un país distinto. La cuestión reside en el tipo de país que se quiere a partir del país que se tiene.

## II. LA EXPLOSIVIDAD DE LA CRISIS

Las fracturas históricas activadas y expresadas en movimientos colectivos con identidades superpuestas, acciones disruptivas y objetivos no generalizables, hicieron estallar un formidable sacudimiento como no había conocido el país en el pasado. Estalló como crisis profunda de gobernabilidad de la sociedad, que puso en crisis el modelo económico de enclave, el sistema de integración social, todo el sistema de representación política y la forma de organización del Estado, fuertemente cuestionada desde los movimientos autonomistas e indigenistas.

Pero la crisis no sólo fue del Estado, sino también de la “sociedad civil”. Habían también entrado en crisis “los de abajo”, cuyos componentes agregados privatizaron sus intereses y actuaban de manera poco democrática pretendiendo hundir al poder para ser ellos mismos el poder. Esta crisis de la “sociedad civil” fue el punto ciego de “antisistémicos”, que opusieron a la crisis de los políticos “corruptos” la presunta inocencia de la sociedad civil.

La fuerza combinada de esta crisis profunda desplomó a dos gobiernos sucesivos, en 2003 y 2004, y fue la que produjo la victoria histórica e inesperada del Movimiento al Socialismo (MAS) en las elecciones de diciembre de 2005. Es decir, había entrado en crisis el país, que necesitaba ser “refundado”, recomponiendo su estructura fáctica de poder.

## III. EL FRACASO DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE (2006-2007)

La Asamblea Constituyente (AC) debió haber sido el escenario de un nuevo pacto constitucional para “refundar” el país. El nuevo gobierno del MAS, salido de las elecciones de diciembre, con una fuerza política y social comparables a la magnitud de la crisis, hizo de la AC su principal apuesta política

pero fracasó en la tarea histórica de reconstruir el país con todo el país. En su lugar, forzó la aprobación de un texto constitucional que no es democrático y es un proyecto de poder orientado a imponer un nuevo sistema de dominación en remplazo del tradicional ya fracasado.

El país —que creyó masivamente que había por fin llegado la oportunidad para reconciliarse consigo mismo y recomponerse— comprueba ahora hasta qué punto se le hizo vivir de ilusiones muy bien alimentadas y cómo retornan los demonios del pasado pero en peores condiciones. Lo que debió haber sido una oportunidad histórica para refundar el país entre todos se ha convertido en un peligroso experimento que está destrozando al país. El fracaso de la AC es el fracaso de los que arrastraron al país a esta apuesta a ciegas, y es el fracaso del proyecto de Constitución aprobado violando las reglas constitucionales, legales y procedimentales.

La NCPE no es la respuesta apropiada a las cuatro grandes fracturas históricas y, por tanto, a la crisis. La fractura étnica se pretende resolverla incluyendo a unos y excluyendo a los otros. El Estado “plurinacional” es el Estado de las 36 etnias, consideradas “naciones”, que excluye al 40% de la población que no se reconoce en ninguna de ellas. La NCPE suma a las discriminaciones de hecho las discriminaciones de derecho.

En cuanto a la fractura regional, el nuevo régimen de autonomías, a pesar de sus significativos avances en términos de autonomía regional, contiene liberalidades para otro tipo de autonomías que en los hechos pueden alentar y reforzar las tendencias centrífugas del país en un proceso acelerado de fragmentación territorial.

La fractura social en principio debería ser favorecida por un Estado más intervencionista y redistributivo, pero la atmósfera de una buena parte de la NCPE, empezando por su Preámbulo, alienta revanchismos sociales expresados en acciones de hecho que ya se producen, y pueden ser considerados anticipaciones de lo que habría que esperar más adelante.

Finalmente, la fractura política no tenderá a cerrarse sino probablemente a ampliarse no sólo por el discurso poco tolerante desde el poder, sino porque la NCPE tiende a consolidar el poder “total” en favor de una “izquierda indigenista”. Como se sabe, en la democracia las reglas básicas de juego son pactadas por los agentes en conflicto, que por ello mismo se obligan a respetarlas. Esta es una condición fundamental de la perennidad de una Constitución.

Entonces, puede decirse que la NCPE es una propuesta fallida para enfrentar democráticamente la crisis; peor aún, de muy alto riesgo, pues si se apelara a la vía no democrática para imponerla, las duras resistencias no

tardarían en parapetarse. De todos modos ya es muy alto el costo de una crisis abierta que ya dura nueve años y que le consumen a la sociedad energías colosales en ásperas disputas políticas que podrían ser utilizadas en atender los aspectos más apremiantes de la vida cotidiana de la gente.

#### IV. EL DILEMA DEL PRESENTE

Por tanto, el dilema que enfrenta el país ahora es más dramático que nunca. La elección no es entre cambio y no cambio, pues existe un consenso compartido sobre la necesidad del cambio. La elección es entre democracia o autoritarismo, es decir sobre la forma de realizar los cambios. Pero si la forma es esencial en la democracia, aquí la forma es también contenido. O se encuentra un proyecto alternativo de país, democrático y concertable, cuya realización sea un salto al futuro y no una huida al pasado, o, como ya ocurre, los viejos y nuevos demonios pueden despedazar lo poco que aún queda en pie, levantando las esclusas de la violencia descontrolada y destructiva.

Con el presente documento se pretende afirmar que existe una visión distinta para enfrentar y resolver, sin traumas, las grandes fracturas históricas del país.

#### V. EL PROYECTO DEL PAÍS QUE QUEREMOS

##### 1. *¿Dónde está el problema del país?*

Una Constitución, por muy óptima que sea, no va a producir por sí misma un nuevo país, peor aún si el destino de la nueva Constitución va a ser el de las anteriores violadas al día siguiente de haber sido aprobadas.

Del mismo modo que sobre la anterior Constitución se canalizaron profundas frustraciones de una buena parte de la población, ahora de la NCPE se esperan resultados que en realidad sólo pueden imputarse a políticas de gobierno. Al respecto, la experiencia de países cercanos al nuestro no es precisamente estimulante.

De todos modos, sigue pendiente la pregunta central: ¿cómo y por qué hemos llegado al país que tenemos y que hay que “refundar”? ¿qué ha fallado, cómo remediarlo y en qué dirección? ¿por qué Bolivia, que tiene tantos recursos naturales, está peor que muchos otros que no tienen nada? Estas preguntas, que en realidad son una, las podemos reformular diciendo si

el problema del país está del lado de las leyes o del lado de los hombres. Qué problemas del país pueden ser imputados razonablemente a sus leyes y cuánto a nosotros mismos. La respuesta a esta pregunta define qué debe cambiar primariamente que permita enfrentar positivamente las grandes fracturas históricas del país. No es cuestión sólo de metodología sino de lucidez desacomplejada.

En nuestra propia visión de las cosas, la clave del problema boliviano no se encuentra en las leyes sino en los hombres, en decir en nosotros, pero principalmente en las élites que mandaron en el país desde la fundación de la República. Este problema fue ocultado y trasferido a las leyes cada vez que había que enfrentar un problema real. Esto es lo que podemos llamar “ilusionismo legalista” consistente en creer que los problemas del país pueden ser resueltos cambiando las leyes.

Los temas centrales en la preocupación colectiva como las desigualdades sociales, la discriminación, la pobreza, la corrupción o el desempleo no tienen su fuente en la Constitución sino en las políticas públicas que fracasaron en su tratamiento o simplemente los ignoraron. La falacia consistente en atribuir al sistema de reglas e instituciones lo que ha sido responsabilidad de estas políticas, condujo a creer que cambiando la Constitución podía cambiarse de país. Se descalificó la anterior Constitución ignorando que con esta misma Constitución fueron posibles políticas estatistas y neoliberales, y nada impedía que bajo ella misma fuese posible enfrentar las fracturas históricas del país sin dividirlo, o que se aprueben reformas constitucionales importantes como el nuevo régimen de autonomías. Una Constitución durable debe hacer posible políticas alternativas inspiradas en valores compartidos.

## 2. *Los dos ejes esenciales del proyecto alternativo de país*

Con todo, esto no invalida la posibilidad o la necesidad de promover cambios constitucionales que se ajusten a los cambios en la sociedad. Pero estos cambios deben tener una dirección que es una imagen-idea de país al que se aspira.

*País moderno.* El país no puede sustraerse a los desafíos de la modernidad, como cualquier país en cualquier parte del mundo, pero tiene que hacerlo encontrando sus propios caminos y a partir de lo que se tiene, de lo que somos, de nuestra historia presente y pasada. Lo que se llama las “tradiciones” deben servir como un punto de partida para dar el salto y no como

obstáculo o refugio para el repliegue. Cuando decimos modernidad no nos referimos a lo que en el pasado fue la búsqueda inútil de parecerse a un modelo ideal de modernidad, que en el fondo fue más bien perverso, sino más bien a generar y fortalecer un país que sea apto para enfrentar sus desafíos internos y externos.

Un país moderno mira hacia adelante y no hacia atrás, es lanzarse al futuro y no un retorno al pasado; es disponer de capacidad para enfrentar los desafíos externos e internos. Una sociedad moderna es proceso de diferenciación funcional y estructural que diferencia instituciones entre sí y separa los niveles político, social, económico y cultural. Modernizarse es sobre todo asumir los “códigos de modernidad”, que implican esencialmente la idea de que la sociedad no está dada sino que es resultado de su propia acción. La modernidad es capacidad de producción más que de reproducción; de innovación y tecnología y no de repetición; es sociedad de acción y no de reacción; es sociedad de esfuerzo y no “rentista”, es sociedad abierta y no encapsulada.

*País democrático.* País moderno es también un país democrático, es decir, integrado internamente y construido por todos y para todos. Lo mismo que la modernidad, la democracia es un código, que traduce valores, principios y reglas de convivencia, la principal de las cuales es la posibilidad de vivir juntos resolviendo las diferencias y conflictos sin recurrir a la violencia. La modernidad política es la democracia como una forma de pensar, decir y hacer las cosas, y no simplemente el hecho de votar. La modernidad política es idea de ciudadanía y de igualdad. Es universalismo por encima de los particularismos. Es separación entre espacio público y privado. Es un Estado del “demos”, es decir de base ciudadana, y no del “etnos”. Democrático es un país en el que cada cual encuentre una oportunidad para realizar el proyecto de vida que estime valioso.

Tener un país moderno y un país democrático representan profundas aspiraciones colectivas en Bolivia y compartidas aun por los que a pesar de haber sido excluidos, no renuncian a ellas. La NCPE es su contrapunto porque representa un modelo de país arcaizante y una forma de organización institucional fuertemente autoritaria. Con todo, el propósito esencial de la nueva Constitución no parece ser precisamente construir Estado sino producir poder, que en su sentido jacobino es guillotina, y que contaminado por costumbres premodernas y patrimoniales alienta la corrupción.

Por todas estas razones fundamentales, la NCPE debe ser cambiada sustancialmente desde dentro para que se constituya en un pacto de la sociedad.

### 3. *Los cambios necesarios en la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE)*

Estas dos dimensiones esenciales de modernidad y democracia deben orientar la estructuración y funcionamiento de las instituciones, los comportamientos de la sociedad y los cambios que deben incorporarse en la NCPE. Estos cambios deben incluir a la otra visión de país, reincorporar los valores esenciales de la democracia ausentes en la NCPE y, por esta vía, neutralizar los componentes hegemónicos e ideológicos de poder “plurinacional” que impiden una respuesta apropiada a los grandes problemas históricos del país. En esta dirección debe estar claro que la unidad del país no será lograda con el aplastamiento de una parte del país por la otra sino con la convergencia de ambas en aspiraciones compartidas.

Por ello es que en la base de los cambios deben situarse lo que podemos llamar los *finés colectivos* del país como nación y compartidos por los bolivianos, por encima de las diferencias. Reconocer las diferencias culturales, bajo cualquiera de sus formas, principalmente de los pueblos indígenas, no es lo mismo que construir un Estado asentado en las diferencias, que potencie las corrientes centrífugas de la sociedad. El Estado plurinacional, asentado en las “naciones originarias”, debilita la unidad del país, y refuerza los particularismos étnicos.

Lo aconsejable es una Constitución-principios (corta) y no una Constitución-programa (que lo abarca todo y se hace reglamentarista). Una eficaz Constitución debe permitir alternancias de programas de gobiernos de distintos signos sin que ella misma sea violada por cada uno de ellos. Esta es la garantía de su perennidad. Sobre la base de principios colectivos, la población debe poder decidir en cada ocasión qué proyecto de gobierno apoya de tal modo que todos ellos se equilibren en el tiempo. La Constitución debe ser de avanzada respecto de los valores humanos fundamentales, pero no de izquierda o de derecha —hablando en términos políticos clásicos—, aunque debe haber posible esa alternancia de manera pacífica.

- 1) En primer lugar, se debe restablecer la democracia en el texto constitucional, reponiendo el Estado de derecho como principio, en lugar del Estado de derecho “plurinacional”, que no existe en el derecho constitucional y es fruto de una transacción política para debilitar a la oposición. El Estado de derecho que quiere decir limitado por los derechos fundamentales de los ciudadanos, es también Estado basa-

do en el principio de legalidad, cuya violación permanente es una de las fuentes de la corrupción generalizada.

El Estado moderno es igualmente Estado democrático que incorpora el componente social y participativo. Es la incorporación central del principio de igualdad y equidad, este último con el fin de beneficiar a los sectores más vulnerables de la sociedad, y de este modo restablecer ciertos equilibrios sociales hoy quebrados por el crecimiento de las desigualdades sociales, entre ellos y primordialmente en perjuicio de los grupos indígenas y originarios. Sobre todo este último desafío hace necesario un Estado que sea garantía de cohesión social, es decir un Estado activo pero no un Estado absorbente.

- 2) La primera consecuencia de esta formulación de principios es la necesidad de eliminar la dimensión étnica fuerte en la organización de los poderes del Estado, que sólo puede ocasionar la etnización de la política, devaluando cada vez más la democracia de ciudadanos. Reconocer los derechos de los pueblos indígenas no es lo mismo que estatizar a estos pueblos, que es lo mismo que anularlos en su libre determinación; ni convertirlos en objeto de manipulación, que es otra manera de reproducir las prácticas denunciadas como “neocoloniales”. Reparar una tradicional exclusión quiere decir adoptar políticas públicas adecuadas y consistentes en el tiempo, que reequilibren las enormes disimetrías entre unos y otros. No había nada en la anterior Constitución que impida esta justa y necesaria reparación histórica.

El haber convertido el deber de reconocimiento estatal de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, en principio diferencial de organización del Estado, ha contaminado todo el texto constitucional, cambiando desde sus fundamentos todo el régimen político democrático para reemplazarlo por otro no democrático fundado en una combinación contranatura de arbitrariedad con legalidad. Este mismo principio contamina todo el régimen de derechos, reducidos en su cumplimiento a la voluntad de los que gobiernan o a la presión de los más fuertes.

- 3) De ello se sigue la tarea de restituir los derechos fundamentales internacionalmente aceptados, que recupere esta condición para los derechos políticos y civiles más importantes, tratados secundariamente en la NCPE. Debe restablecerse la igualdad efectiva de derechos inherentes a la dignidad humana por encima de los derechos diferenciales, y que se compatibilice con el principio de equidad para los más desfavorecidos. Pero sobre todo, establecer plenas garantías en



el ejercicio de esos derechos, cuyo listado en la NCPE parece más importante que su cumplimiento.

- 4) Se debe revalorizar la democracia representativa y reexaminar la democracia participativa de la NCPE. Devaluar la democracia representativa es confundir el sistema, que puede tener distintos diseños, con los representantes, que ciertamente creen que su elección los exime de la obligación de rendir cuentas. La NCPE confunde ambos niveles y privilegia la democracia “participativa” al reconocer constitucionalmente a los cabildos, asambleas, controles sociales, que es dar licencia para todos los excesos. El participacionismo no es la participación ciudadana, sino un recurso de los autoritarismos plebiscitarios.
- 5) El problema central de la justicia no es principalmente el sistema de normas —que siempre puede ser corregido— sino de la debilidad de los operadores de justicia. La solución no es elegirlos por voto universal, que agravaría el problema, sino establecer procesos de designación que no esté monopolizado por ningún nivel institucional. Lo que la NCPE llama jurisdicción indígena, que es lo mismo que justicia comunitaria —que en los hechos son muchas según sean los que la hacen existir—, debe ser codificada para saber en qué consiste y evitar todos los abusos. En su ejercicio debe tener como límites los derechos humanos universales, los derechos constitucionales y estar sujeta en sus decisiones a control de constitucionalidad, reconociendo el derecho de apelación a los mismos indígenas, para que no se conviertan en sus primeras víctimas.

No es admisible que un país funcione con dos sistemas de justicia de igual jerarquía, como establece la NCPE; y peor aún que las decisiones de la justicia indígena sean de cumplimiento obligatorio. Un país es un sistema judicial compatible con varios subsistemas.

- 6) Todo el sistema de derechos —que es el componente más avanzado de la NCPE— descansa sobre la existencia de un Tribunal Constitucional independiente e imparcial habilitado para precautelar el respeto de los derechos y sobre todo garantías constitucionales. La etnización “plurinacional” del Tribunal Constitucional y la designación de sus miembros por voto universal, no son compatibles con este propósito.

Es profundamente discriminante y vejatorio suponer que un Tribunal “plurinacional” será mejor que un Tribunal no “plurinacional”. Este componente étnico de la máxima instancia jurisdiccional —que es el coronamiento del propósito de asegurar el control “constitucional” de todo el sistema judicial, es decir de su sistema de ga-

rantías— es la muestra más elocuente de lo regresivo y peligroso que hay en la NCPE.

Todo este dispositivo no garantista ayuda a explicar que la garantía de los derechos fundamentales se encuentre fuera de la Constitución, en lo que denomina “bloque de constitucionalidad”. Por ello no deja de ser pertinente preguntarse si es deseable que un Tribunal con esas características sea conformado, teniendo en cuenta la “perversidad” inherente del texto constitucional.

- 7) Se deben reexaminar los principios del todo el régimen de autonomías, que evite una eventual fragmentación territorial, viabilice las autonomías departamentales e incluya a las autonomías indígenas, sin las liberalidades concedidas constitucionalmente.
- 8) La educación debe estar orientada a formar ciudadanos con aptitud para enfrentar los desafíos del presente y el futuro y no ser una máquina de propaganda “descolonizadora”. La interculturalidad debe ser a la vez transculturalidad. La interculturalidad de la “revolución educativa” refuerza las diferencias étnicas, que deben ser neutralizadas en su potencial segregador con el refuerzo transculturalizador de valores compartidos.
- 9) La economía debe sostenerse en principios supraeconómicos, que den lugar a modelos distintos, sin privilegiar la economía “social-comunitaria” hacia abajo, ni el estatismo hacia arriba. Estado activo no es lo mismo que Estado total. Aceptar el mercado no es dejar todo al mercado.
- 10) Establecer un Estado laico no es laicismo que predique la no-religión. Pero tampoco debe ser una coartada para arropar al Estado de un confesionalismo ancestral, cuyas “cosmovisiones” han sido convertidas en la nueva religión oficial.
- 11) La constitucionalización irresponsable de la Asamblea Constituyente (AC), “originaria” y “plenipotenciaria”, representa un elevado riesgo de graves incertidumbres institucionales asentados provocados por procesos de “refundación” permanente. Dado que será más fácil convocar a este tipo de AC, que reformar parcialmente la CPE, podemos decir que una Constitución que contiene los medios para autodestruirse es una Constitución suicida. El carácter irreflexivo del texto constitucional conduce a estos extremos, que deberían ser corregidos. Un buen texto constitucional es el que prevé los mecanismos de su propia reforma y su perdurabilidad, pero no los de su propio deceso.

#### 4. *Otra historia es necesaria y debemos hacerla posible*

El corolario de toda esta propuesta es sostener firmemente que ponernos de acuerdo en el país que queremos tiene como condición previa vencer a las corrientes corporativas dominantes y reforzar los valores y reglas comunes que cohesionen a la sociedad. La unidad no es la diversidad. De sumas negativas no sale una suma positiva. La unidad debe construirse con las diferencias pero no para las diferencias. La unidad de un país es siempre algo distinto de la composición de sus partes. Lo que una a los bolivianos deben ser esos valores comunes y no los valores que dividen. No es coherente reclamar la unidad del país y a la vez apoyar la NCPE que divide.

En suma, necesitamos más país y menos parcialidades; más república y menos republiquetas; más patria grande y menos patrias chicas; un país con diferencias pero no divisiones.

Necesitamos más democracia que privilegios; más legalidad que arbitrariedad; más libertad responsable y menos atropello consentido; más equidad y menos desigualdades sociales; más riqueza para más y menos pobreza para menos.

Necesitamos más derechos y no menos deberes (el autoritarismo es más obligaciones que derechos; el populismo es más derechos que obligaciones, la democracia es derechos más obligaciones).

Necesitamos más autoridad que autoritarismo; más pueblo que populismo. Necesitamos construir más Estado y menos poder; más política institucional y menos política de alcantarilla.

Necesitamos élites con más sensibilidad y menos indolencia ante el sufrimiento humano; con más grandeza y menos egoísmo; nuevas élites con más visión de país y con menos ambición de poder; más auténticamente modernas y menos falsamente modernizantes; más serias y menos frívolas. Necesitamos políticos con más sentido de Estado y menos sentido de intereses; políticos con más sentimientos colectivos compartidos y menos pulsiones manipuladoras. Necesitamos funcionarios con más sentido del deber colectivo y menos sentido de apropiación individual.

Necesitamos más lucidez y menos autocomplacencia; más esperanzas y menos ilusiones; más realidades y menos espejismos; más ser que no ser. Necesitamos creer más en nosotros mismos y menos en redentores aprendices de brujo. Necesitamos más ciudadanía y menos corporatismo. La solución de los grandes problemas depende más de que cambiemos nosotros para cambiar el país y menos en atribuir a los otros lo que es imputable a nosotros mismos.

Los cambios que deben hacerse son necesarios para tener más democracia y no menos; y deben ser progresivos y no regresivos; ser integradores y menos excluyentes. La democracia es equilibrio razonable y no un sistema de nuevas dominaciones de unos sobre otros.

Es decir, necesitamos más justicia social y no menos, con más Estado de derecho y no menos. La justicia social contra el Estado de derecho, o el Estado de derecho sin justicia social, es la muerte de la democracia. Uno de los dramas históricos mayores del país ha sido la separación y hasta incompatibilidad entre los reclamos liberales calificados de derecha, que descuidan la justicia social, y la exigencia de la justicia social de una izquierda “populista”, que desprecia el Estado de derecho y la legalidad.

La disyunción profunda entre ambos valores sólo puede conducir a que el potencial inflamable de las cuatro fracturas explodieren el país. Una nueva visión “progresista” de país debe conjugar justicia social con Estado de derecho, más una élite gobernante que asuma con convicción esta fórmula democrática para aproximar a las “dos Bolivias”.

En esta dirección, las reformas que proponemos tienden a resolver de una nueva manera los problemas históricos y no a agravarlos con nuevos excluidos y nuevas dominaciones. La NCPE ha sido aprobada pero no es democrática. Acatar no es apoyar. Sólo democratizando el nuevo texto constitucional podrá decirse a la larga que representa verdaderamente al país y que en sus marcos puede construirse un nuevo destino.

Esta propuesta alternativa de visión de país intenta ser la expresión de la sensatez y de lo razonable contra los excesos de todos lados, abriendo el camino hacia un *nuevo comienzo* en la historia de Bolivia a través de un pacto de sociedad que nos cambie a todos para cambiar al país. Es decir, un país respetado y no compadecido. Un país que no sea simplemente un agregado de individuos sino una asociación fundada en el consenso sobre valores democráticos y principios constitucionales; asentada en intereses compartidos y con un destino común del que todos sientan que es el resultado de su participación. El camino pasa por un pacto de convivencia entre distintos. La presión y la violencia no producirán jamás un acuerdo libremente consentido de voluntades.

En esta hora que como nunca en la historia de Bolivia ha estado en juego su propia preservación, los bolivianos sólo mereceremos el país que estemos dispuestos a construir. Las generaciones futuras nos juzgarán sin apelación por lo que hagamos ahora y no acertemos, pero serán más duras si pudiendo hacer algo nos abstuviéramos de hacerlo, faltando a nuestros deberes cívicos. Ante un país que se deshace, la contemplación es una falta

moralmente culpable. El presente no es una fatalidad ni el futuro una sanción. Hacer historia ahora quiere decir hacer otra historia, que no sea la desgarrante del pasado ni la desesperante del presente. Otra historia constructiva es necesaria y debemos hacerla posible.

Esta Declaración es una convocatoria a los bolivianos que en su condición de ciudadanos no renuncian a abrir una nueva esperanza en un cambio distinto del actual. En términos ya conocidos, el lugar desde el cual debe conformarse una fuerza colectiva alternativa no puede no ser de centro izquierda. De centro, para reequilibrar una sociedad afectada por sus graves fracturas históricas y polarizaciones desintegradoras; y de izquierda porque moralmente no se puede ser de derecha en un país con tanta pobreza y desigualdades sociales inadmisibles.

Una sociedad democrática no se expresa en un modelo piramidal, donde los pocos aplastan a los más; pero tampoco es el modelo invertido, con el despotismo de la multitud en la cima contra todos los demás. Una sociedad democrática es la figura geométrica romboidal, con un centro más fuerte y ampliado, y débiles sus extremos, al modo aristotélico.

Esta Declaración es también una apelación a los intelectuales a no abdicar de su responsabilidad de ser una reserva moral en momentos cruciales. Sin lugar a dudas, no basta tener ideas. Las ideas sin fuerza social son impotentes, mientras que la fuerza social sin ideas es ciega, pero también la fuerza con ideas delirantes puede ocasionar desastres. En política las ideas deben convertirse en acción y una propuesta razonable necesita de un liderazgo —que no es lo mismo que caudillo— que haga creíble lo que se propone.

Esos son los fines, las tareas pendientes y los escarpados caminos a recorrer. En ellos podemos y debemos ponernos de acuerdo. Si cada uno hiciera lo que debe hacer desde el lugar en el que está y asume su parte de responsabilidad que deriva de vivir en el país que tenemos, entonces mereceremos el país que queremos.

## BRASIL: REFLEXÕES SOBRE GOVERNABILIDADE E DEMOCRACIA\*

Bolívar LAMOUNIER

SUMARIO: I. *Introdução*. II. *Expectativas e realizações desde os anos 80*.  
III. *Transição e governabilidade*. IV. *Sucessão de 2002: a ascensão de Lula*.  
V. *Considerações finais*.

### I. INTRODUÇÃO

O que ofereço neste texto são reflexões retrospectivas e prospectivas sobre a governabilidade democrática no Brasil. No sentido retrospectivo, reexamino a transição do regime militar ao civil (1974-1985), a fim de sublinhar algumas de suas seqüelas negativas, e em seguida os governos Fernando Henrique (1994-2002) e Lula (2002 -...), para mostrar como se deu a superação de uma importante crise plantada nas décadas de regime militar e pelo próprio processo da transição. No sentido prospectivo, não me propus construir “cenários”, mas apenas fazer algumas extrapolações, à guisa de conclusão, levando em conta os seis primeiros anos da presidência Lula (2002-2004), com duas eleições municipais de entremeio, e os primeiros movimentos do processo sucessório presidencial.

### II. EXPECTATIVAS E REALIZAÇÕES DESDE OS ANOS 80

Nos anos 80, na reta final das transições, havia na América Latina uma forte expectativa de aprimoramento das instituições políticas. No Brasil, esse senti-

---

\* Este texto reaproveita em grande parte a minha contribuição ao volume comemorativo dos 40 anos da Fundação Konrad-Adenauer no Brasil. Pareceu-me adequado oferecê-lo como homenagem ao amigo Dieter Nohlen por tratar de temas que tivemos oportunidade de discutir muitas vezes, tanto no Brasil como em Heidelberg. Sou grato à Fundação por autorizar a presente reutilização. Versión publicada en la edición de 2009.

mento positivo era palpável. Confiava-se em que o amadurecimento político logrado durante o longo período de oposição ao governo militar, o restabelecimento do regime civil e a modernização geral da sociedade associar-se-iam para produzir mudanças positivas na vida pública.

Estas seriam também estimuladas pela renovação da classe política e dos partidos, arejados e tonificados pela entrada em cena de quadros mais jovens e de veteranos excluídos nas duas precedentes décadas. O populismo e o clientelismo estariam com os dias contados.

A modernização das estruturas econômicas e sociais e das comunicações, o vigor do debate público, a crescente cobrança de responsabilidade e probidade no trato da coisa pública, a aparição de novos perfis profissionais na vida pública e a crescente ênfase na democracia como um valor universal — tudo isso parecia afiançar as mencionadas expectativas otimistas—.

Expectativas que em parte se realizaram, é preciso que se diga. Comparados ao pré-64, a liberdade está razoavelmente bem assegurada. O sentimento de cidadania manifesta-se de maneira mais intensa e contínua. Suspeitas de fraude eleitoral e rumores golpistas desapareceram por completo da atmosfera política. Graças à dilatação da arena política, à expansão do sufrágio e à pacificação dos enfrentamentos locais, ideológicos e outros, as disputas eleitorais tornaram-se mais seguras, relevantes e civilizadas. A economia foi estabilizada em 1994-95, com o controle da inflação; reformas estruturais importantes foram iniciadas — a privatização de empresas particulares e bancos estatais estaduais, notadamente, e lograram-se avanços na formulação e na execução de políticas públicas— inclusive na área social. Este conjunto de circunstâncias desproveu praticamente os antagonismos ideológicos e o salvacionismo militar da virulência que os caracterizara no auge da guerra fria, ou seja, nos anos 50 e começo dos 60.

Ao contrário, no entanto, do que previam as antigas teorias desenvolvimentistas, o populismo está de volta, senão ainda no Brasil, em vários países da América Latina; o clientelismo mudou de fisionomia, mas permanece vigoroso e torna-se muitas vezes indistinguível da corrupção propriamente dita; as ideologias clássicas de direita e esquerda liquefizeram-se, mas formas agudas de romantismo político medram e se multiplicam, por exemplo na área clerical. A dilatação da arena participativa reconfigurou o espectro político e ideológico, dando muito impulso à democracia, mas também envolvendo-a em dúvidas e ambigüidades que chegam a ser surpreendentes. Numa síntese talvez muito arrojada, podemos dizer que a democracia vai bem como poder fático, mas seus pilares de legitimidade vão menos bem, ou bem menos bem.

A um ano das eleições gerais (presidência, dois terços do Senado, Câmara Federal e governadorias estaduais), toda análise deve ser tomada com cautela, pois o quadro real pode se distanciar bastante, para pior ou melhor, do padrão que hoje nos é dado discernir.

### III. TRANSIÇÃO E GOVERNABILIDADE

Como o entendo, o conceito de governabilidade refere-se ao sempre precário equilíbrio, como se dois pratos de uma balança, entre, de um lado, as capacidades do governo (capacidade decisória, capacidade de implementação, capacidade de angariar apoio social) e, do outro lado, as aspirações, necessidades, demandas e pressões da sociedade, que se expressam de diferentes formas e em graus variáveis de intensidade.

No Brasil, é consensual que, além das dificuldades inerentes ao processo de transição, outras também gravíssimas se formaram nos primeiros 8 anos (1985-1993) do período pós-transição, distendendo-se e começando a ser resolvidas somente a partir de meados dos anos 90. Em que consistiam tais dificuldades, como se acumularam, e que fatores finalmente permitiram que começassem a ser superadas? Estas não são questões triviais. A compreensão do Brasil atual sem dúvida requer alguma hipótese minimamente lógica a esse respeito.

Com o impeachment do presidente Fernando Collor (1992) e a investidura do vice Itamar Franco na presidência da República, e especialmente a partir do momento em que Itamar Franco reformulou seu ministério e atribuiu a Fernando Henrique Cardoso funções semelhantes às de um primeiro-ministro, teve início um processo de saudável compactação das forças político-partidárias e de singularização da inflação como foco prioritário da ação governamental. A rápida e positiva resposta da sociedade a esse parlamentarismo informal e à definição da estabilização monetária como prioridade —simbolizados, ambos, pela figura do então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso—, deveu-se também ao fato de já haver o debate público, a essa altura, amadurecido suficientemente uma série de importantes questões no tocante à reforma do Estado e da economia. Formara-se, em outras palavras, uma nova agenda pública, movida não apenas pelo conteúdo intelectual da discussão, mas também por um poderoso combustível popular, que era a demanda social por estabilidade monetária. A convergência desses vários fatores resultou na ascensão ao poder, em 1993-94, de um novo grupo político dirigente, centrado no PSDB (Partido



da Social-Democracia Brasileira), mas respaldado indirectamente por uma coalizão partidária amplíssima (diria mesmo: sem precedente, sob este aspecto, na história brasileira). Podemos portanto dizer que as características principais da conjuntura que então se inaugurava eram : primeiro, o rompimento da paralisia —ou do círculo vicioso entre debilitamento político e virtual desorganização da economia pela super-inflação— que se havia configurado ao longo da década precedente; segundo, a formação de um grupo político dirigente com uma prioridade bem definida (a estabilidade monetária); terceiro, uma agenda já amadurecida no debate público, que serviria de bússola programática para o governo Fernando Henrique: reforma do Estado, privatização, racionalização do gasto social, etc. Estes dois últimos elementos —grupo dirigente e agenda— moldaram-se mutuamente. A agenda (estabilização e reforma do Estado) moldou o grupo. O grupo deu forma política e legislativa à agenda. É importante destacar, neste quadro, o efeito político da inflação. Ao atingir índices extremamente elevados e resistir a sucessivos intentos de controle, entre 1986 e 1992, a escalada de preços transformou o desconforto difuso de 15 anos antes em demanda social predominante, praticamente exclusiva, fato evidenciado pelo maciço apoio que a sociedade conferiu aos esforços empreendidos primeiro por Sarney (Plano Cruzado, 1986), depois por Collor (primeiro semestre de 1990) e finalmente por Fernando Henrique Cardoso (Plano Real, 1993- 1994).

Mas que profunda fragilidade era essa, que impediu por tanto tempo um ataque consistente à inflação e a distorções longamente acumuladas na estrutura estatal brasileira? Conquanto a busca de raízes históricas possa recuar muito no tempo (e não são poucos os autores que preferem começar essa análise pela estrutura do Estado colonial português...), o ponto de partida obrigatório para esta reflexão parece-me ser o caráter específico do processo brasileiro de transição do regime militar para o regime civil. A explicação do que iria ocorrer nos anos 80 e 90, ou seja, daquela fragilidade paralisante, é, a meu ver, que a nossa transição debilitou simultaneamente os dois lados, os militares e os civis. Como o regime militar brasileiro nunca chegou a um radicalismo autoritário total (como no Chile de Pinochet), não chegando em nenhum momento à supressão total da prévia Constituição democrática, ou do calendário eleitoral, o processo político e a lógica eleitoral continuaram a operar, sob controles ora mais e ora menos intensos, no âmbito do Congresso Nacional, dos estados, das assembleias legislativas e da maioria dos municípios, e assim a chamada “classe política” manteve-se em franca atividade, ora colhendo glórias, ora expondo-se ao desgaste público. Isto se tornou evidente na fase final da transição (governo Figueiredo).

Não tendo a classe política a responsabilidade direta pela instância mais alta do poder, mas estando já em grande parte identificada como parte dele, ao cabo de muitos anos de um processo de transição prolongado, difícil, frustrante, a ambigüidade do sentimento popular a respeito dela tornara-se perceptível. Portadora de esperanças, ela se tornou também alvo imediato de desapontamentos e decepções.

O mesmo ocorria em relação aos militares. Nos últimos anos do regime, sobretudo após a sucessão de Geisel por Figueiredo, os militares detinham um poder que era mais de veto (notadamente veto em relação ao ritmo do processo de abertura) do que propriamente de formulação e implementação de políticas públicas; poder defensivo, mais que propositivo e legitimador de programas estratégicos de longo prazo.

Consumada a abertura, no meado dos anos 80, configurou-se claramente o círculo vicioso, político e econômico, a que acima me referi. Econômico porque, de fato, a situação se agravava desde o final dos anos 70, com a crise da dívida externa, a manifesta inviabilidade do precedente modelo de crescimento centrado na empresa estatal e a eclosão da inflação anual de três dígitos: um quadro de adversidades econômicas que não poderia ser superado em prazo curto. Por essa e por outras razões, o mecanismo político do país também caminhava para a paralisia, uma vez que nem o regime retirante se retirava completamente, nem o regime entrante entrava por inteiro, e, quando entrou, entrou debilitado, com suas principais lideranças já sujeitas a agudo questionamento e minadas em sua legitimidade.

Associada a vários traços de nossa formação histórico-institucional —sobre os quais não posso me estender no presente texto—, a situação descrita resultou num processo extremamente confuso de elaboração constitucional. De fato, vistas as coisas pelo ângulo comparativo, não me ocorre exemplo de assembléia constituinte mais desagregada e difusa —no tocante à tomada de decisões durante o processo de elaboração constitucional—, que a Constituinte brasileira de 1987-1988.

Não surpreende, portanto, que os quadros político e econômico se agravassem a olhos vistos, especialmente a partir do colapso do Cruzado - plano de combate à inflação por meio do congelamento de preços e salários posto em prática em fevereiro de 1986. Do fim daquele ano em diante, numa atmosfera de fracasso, difundiu-se amplamente na sociedade o diagnóstico de que o círculo vicioso político-econômico deveria ser rompido *pelo lado político*, fazendo-se para isso mister, possivelmente, alterar o sistema de governo, para que o país pudesse dispor de um mecanismo constitucional mais forte, capaz de desfazer impasses e agregar e agilizar o processo decisório,

sem prejuízo para a institucionalidade democrática. Realmente, a superação daquele estado de coisas parecia e era de fato improvável no quadro conjuntural e político-constitucional daquele momento, caracterizado, no pólo econômico, por aguda instabilidade e preocupante deterioração, e, no pólo político-constitucional, por rígida separação de poderes (própria do sistema presidencial) e crescente fragmentação partidária.

Três fatores especialmente virulentos trabalhavam no sentido do agravamento do referido círculo vicioso. Primeiro, a inflação, já a essa altura “estabilizada” na altitude de três dígitos, que erodia continuamente a autoridade das autoridades públicas e desacreditava as instituições, encurtando cada vez mais o horizonte de cálculo dos agentes públicos e privados, inviabilizando qualquer visão estratégica e assim recriando, incessantemente, a sensação de uma crise crescente.

Segundo, a fragmentação do sistema de partidos, problema que no Brasil é crônico, mas que, naquela quadra, passou a operar como fator autônomo de agravamento, uma vez que os diferentes partidos, por desorientação ou por cálculo oportunista, ora apostavam na crise, ora abdicavam simplesmente de qualquer papel institucional; disto a própria Constituinte é bom exemplo. Terceiro, o problema do clientelismo e da corrupção. Como em outros países latino-americanos, no Brasil o clientelismo e a corrupção não se deixam delimitar de maneira precisa, como fenômenos objetivos. Têm uma aura assaz elástica: um anel ou *expectativa* de corrupção adicional, anel que tende a se dilatar na mesma proporção em que se dissemina socialmente a sensação de crise econômica ou política, erodindo ainda mais a governabilidade. Estes três fatores — inflação, inorganicidade político-partidária e erosão ou corrosão clientelista — manifestaram-se de maneira simultânea e crescente a partir de 1985, liquidando praticamente no nascedouro (salvo pelo parêntesis de forte apoio popular engendrado pelo Plano Cruzado) o governo Sarney, complicando até o limite imaginável o processo de elaboração constitucional, e detonando o governo Collor.

Atuando durante 12 anos, de meados do governo Figueiredo ao começo do interregno Itamar Franco, os três fatores acima apontados repercutiram negativamente na economia e na política. Em 1993, embora já tivéssemos realizado eleições diretas para a presidência e superado com habilidade e firmeza a crise do impeachment de Fernando Collor, esses nós não se haviam desfeito completamente. Vivíamos ainda sob o império do círculo vicioso, cujas raízes, como vimos, devem ser buscadas nas engrenagens da transição.

O rompimento do círculo vicioso deu-se por obra de fatores que operaram em curta seqüência, primeiro pelo lado político e em seguida pelo lado econômico. Pelo lado político, o fator-chave foi a reforma política informal e temporária levada a cabo pelo presidente Itamar Franco em 1993: o interregno parlamentarista mediante o qual o então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, foi guindado a uma posição que equivalia, na prática, à de um primeiro-ministro. Essa alteração informal se configurou com extraordinária rapidez, graças, de um lado, ao calibre intelectual e político do personagem principal e, de outro, paradoxalmente, ao recrudescimento das dificuldades, ou seja, à deterioração das expectativas econômicas. A reforma ministerial e a audaciosa designação, pelo presidente Itamar Franco, do novo ator-chave reverteram quase instantaneamente o pessimismo então reinante e robusteceram o organismo político. Desfeita, assim, a trama paralisante que operava na esfera política, a prioridade atribuída ao controle da inflação e a preparação de um plano de estabilização, com o indispensável simbolismo da credibilidade, fizeram o resto, progressivamente revigorando entre os agentes econômicos a preocupação com uma agenda de médio prazo. O resto da história está na memória de todos: concluída a fase preparatória e efetivada a implantação da nova moeda, o Real, a inflação despencou e o quadro sucessório de 1994 se alterou de maneira decisiva, a ponto de tornar facilíma a eleição de Fernando Henrique contra Lula, já no primeiro turno da eleição presidencial de 1994.

#### IV. SUCESSÃO DE 2002: A ASCENSÃO DE LULA

Não dispondo o PSDB, em 2002, de uma candidatura tão natural como fora em 1994 a de Fernando Henrique, e nem mesmo de um mecanismo semelhante ao controle de uma inflação ameaçadora, capaz de “produzir” tal candidatura, era previsível que a sucessão se tornasse novamente competitiva, com grandes chances para Lula e para o PT (Partido dos Trabalhadores).

A incerteza é boa para a democracia; na média de vários pleitos, pode-se afirmar que lhe é essencial. Por que então relembro aqui a conjuntura eleitoral de 2002? Por dois ponderáveis motivos. Primeiro porque o Partido dos Trabalhadores não havia até então se despedido de sua aura original, um esquerdismo assaz messiânico, e especialmente de um discurso ambigualmente democrático, do qual ele não se livrou totalmente, no qual o conceito de “democracia” nem sempre designa instituições competitivas, pluralistas, tendo como pedra angular a disputa do voto em eleições livres. Segundo, a

questão mais imediata do impacto econômico-financeiro. Ambíguo quanto ao modelo de democracia, o PT era ainda mais ambíguo quanto à política econômica que poria em prática na hipótese de vitória eleitoral. Ora, não é segredo para ninguém que os chamados “mercados emergentes”, entre os quais o Brasil se inclui, dependem vitalmente de um contínuo influxo de capitais (sob a forma tanto de investimentos produtivos diretos como de aplicações financeiras). Se a situação econômica em conjunto é saudável, o problema político-eleitoral perde importância aos olhos dos investidores; se não é, as eleições em geral se transformam em fortíssimo complicador adicional.

Os fatos seguintes são bem conhecidos. Uma vez guindados ao poder pelo voto popular em 2002, Lula e a cúpula do PT não deixaram dúvidas de que iriam manter e até aprofundar as políticas do governo anterior, ou seja, a “ortodoxia” de Fernando Henrique. Realmente, o fato mais importante da política brasileira desde quando o círculo vicioso político/econômico foi rompido pelo Plano Real é sem dúvida a posição firmemente pragmática que o PT assumiu a partir de 2002, à medida em que a vitória eleitoral foi se tornando palpável. Naquele momento, a instabilidade era crescente, como consequência das próprias incertezas da campanha eleitoral. A acelerada desvalorização do Real e a pressão inflacionária que dela decorria não deixavam dúvida quanto à deterioração do cenário econômico (e até político) que provavelmente iriam ocorrer em 2003. Estava-se diante de uma bifurcação. O caminho *congruente* com o passado ideológico petista levaria fatalmente ao agravamento da crise. O caminho *incongruente* —conquanto representasse uma flagrante violação da accountability em relação aos adeptos do petismo— propiciaria um rápido reequilíbrio cambial e boas condições de governabilidade. Lula escolheu a incongruência. Foi graças a esse pragmatismo que seu governo conseguiu reverter a aludida tendência à instabilidade e até anunciar um “espetáculo de crescimento” para 2004/2005.

## V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Daqui a muitos anos, com certeza ainda existirão pesquisadores tentando decifrar a “guinada petista”, isto é, a súbita virada de Lula e do PT para uma postura pragmática. Uns dirão que isso ocorreu por puro oportunismo, outros que foi uma decorrência evolutiva do debate interno do PT na campanha de 2002. E de fato, a campanha se desenvolveu em estilo glamuroso, deixando para trás o PT carrancudo de outras épocas. Fora de dúvida, em qualquer caso, é que a opção final, em termos de linha efetiva de governo,

se materializou sob o açoitado da crise. Certos da vitória desde muito antes da eleição, Lula e seus auxiliares imediatos optaram por um caminho confiável para o mercado, evitando traumatizar investidores e abraçando uma agenda de reformas a ser enviada ao legislativo que em essência não diferia das que antes criticavam como “neoliberais”. Fizeram-no, sem dúvida, ao menos em parte porque puderam apreciar, ao vivo e em cores, o tamanho do problema que teriam de enfrentar caso optassem pelo caminho “congruente”. O arcabouço da transição de governo (inovação institucional importante) arquitetado pelo presidente Fernando Henrique, baseado no compromisso público dos principais candidatos à presidência com o regime de política econômica em vigor deu o empurrão que faltava. O acordo com o FMI, que todos os candidatos menos Anthony Garotinho endossaram, serviu como estímulo adicional, não apenas porque começou a reverter a instabilidade financeira, mas porque deixou nas mãos *do novo governo* a parcela maior dos recursos disponibilizados.

Os números da eleição também contribuíram para isso, pois demonstraram que Lula é muito maior que o PT. No mercado, uma das fontes do temor de uma “recaída” populista ou nacionalista era a suposição de que Lula seria refém dos militantes e radicais petistas, e dos numerosos grupos corporativos que giram à volta do partido. Mas a enorme votação de Lula e a votação apenas razoável do partido —sobretudo no que se refere aos governos estaduais—, desfizeram de vez a percepção de que o governo seria dominado pelas bases organizadas das quais longinquamente se origina.

A temida crise ligada à sucessão presidencial de 2002 foi portanto como a célebre batalha que não houve. Pela forma como se processou e devido à postura pragmática do governo Lula, pode-se afirmar que:

*Institucionalmente*, o velho fantasma petista foi exorcizado. Enquanto o PT não chegasse ao governo federal, a suposição de que a democracia brasileira não tinha ainda enfrentado o difícil desafio da alternância soava plausível; hoje, essa especulação tem interesse apenas histórico.

*Economicamente*, está demonstrado que o governo brasileiro, assim como a maioria dos latino-americanos, opera sob poderosas restrições de curto e médio prazo. Sejam quais forem os méritos relativos do “neoliberalismo” ou do “intervencionismo” como chavões ideológicos, o fato é que propostas de política econômica que insinuem quebra de expectativas ou de contratos podem dar ensejo a crises graves, não apenas financeiras, mas de governabilidade e quiçá até de regime.

*Politicamente*, há também importantes lições a extrair. Na oposição, o PT, numerosos intelectuais a ele ligados e seus porta-vozes de modo geral

criticavam o governo anterior pela heterogeneidade da aliança que o sustentava. No governo, logo se deram conta de que, dada a fragmentação do quadro partidário brasileiro, a governabilidade requer apoio multipartidário no legislativo (e fora dele) e/ou um recurso virtualmente abusivo a decretos (MPs - “medidas provisórias”). Se o governo precisa de tal base e deve mantê-la, obviamente não pode se conduzir de maneira estreitamente ideológica e sectária. É uma coisa ou outra. A menos que alguma futura reforma política altere o quadro partidário, a realidade é essa.

## EL JUEZ CONSTITUCIONAL EN VENEZUELA Y LA DESTRUCCIÓN DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO REPRESENTATIVO\*

Allan R. BREWER-CARÍAS

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La Constitución venezolana de 1999 y la justicia constitucional*. III. *El origen del proceso de dismantelamiento del Estado democrático: el “nuevo constitucionalismo” y el asalto al poder por una inconstitucional Asamblea Constituyente legitimada ex post facto por el juez constitucional*. IV. *Algo sobre la pretendida “sustitución” de la democracia representativa por la “democracia participativa”*. V. *El fraude a la representación proporcional avalado por el juez constitucional que distorsionó el derecho a elegir representantes (2006)*. VI. *Las inconstitucionales inhabilitaciones políticas avaladas por el juez constitucional que afectaron el derecho político a ser electo (2008, 2011)*. VII. *El arrebato por el juez constitucional del derecho de los representantes electos a ejercer sus funciones: la ilegítima revocación del mandato de una diputada a la Asamblea Nacional (2014)*. VIII. *La ilegítima e inconstitucional revocación del mandato popular de alcaldes por el juez constitucional, usurpando competencias de la Jurisdicción Penal (2014)*. IX. *La arbitraria imposición por el juez constitucional de un gobierno sin legitimidad democrática (2013)*.

### I. INTRODUCCIÓN

Al hablar del Tribunal Constitucional español, Eduardo García de Enterría lo calificó, en su muy conocido libro *La Constitución como norma y el Tribunal*

---

\* Las ideas contenidas en este trabajo fueron expuestas por el autor en las ponencias preparadas para las Jornadas sobre el Papel de la Justicia Constitucional en los Procesos de Asentamiento del Estado Democrático en Iberoamérica, Universidad Carlos III de Madrid, 8 y 9 de octubre de 2018, y para el XII Congreso Nacional de Derecho Constitucional, Universidad Privada Antenor Orrego, Trujillo, Perú, 18-20 de octubre de 2018.



*Constitucional*, con razón, como el “comisario del poder constituyente, encargado de defender la Constitución y de velar por que todos los órganos constitucionales conserven su estricta calidad de poderes constituidos”.<sup>1</sup>

Por ello, es ciertamente inconcebible o, si se quiere, sería una contradicción intrínseca, que un juez constitucional pudiera tener como misión la de demoler el Estado de derecho y con eso destruir las bases del sistema democrático. Sin embargo, después de más de 40 años de consolidación de una justicia constitucional autónoma e independiente en Venezuela, impartida por la antigua Corte Suprema de Justicia,<sup>2</sup> eso fue lo que precisamente ocurrió en el país durante los últimos 20 años, donde la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, lejos de haber garantizado el Estado social y democrático de derecho y de justicia que quedó plasmado en el texto de la Constitución de 1999, ha sido el más importante instrumento utilizado por el régimen autoritario, ya dictatorial, para demoler sus bases y principios,<sup>3</sup> y ello, además, en nombre de un supuesto “nuevo constitucionalismo” latinoamericano.

El inicio de este proceso destructivo, que causó la debacle del constitucionalismo democrático y del Estado de derecho en Venezuela, se produjo a partir de la instalación de una Asamblea Nacional Constituyente en 1999, convocada y electa violando la Constitución de 1961. Ese proceso constituyente fue, precisamente, el que sirvió de conejillo de indias y de detonante para que se comenzara a tratar de definir, en América Latina, un llamado “nuevo constitucionalismo” “insurgente” o “nuevo paradigma constitucional”, que luego se expandió hacia Ecuador y Bolivia, y sobre el cual, salvo por algunos de sus ideólogos españoles, como Roberto Viciano Pastor y Rubén Martínez Dalmau,<sup>4</sup> en Venezuela, en realidad, muy pocos trataron

---

<sup>1</sup> García de Enterria, E., *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, 1985, p. 198.

<sup>2</sup> Véanse todos nuestros trabajos sobre el tema en: Brewer-Carías, Allan R., *Instituciones del Estado democrático de derecho. Constitución de 1961*, Caracas, 2015, Colección Tratado de Derecho Constitucional, t. IV, y *Derechos y garantías constitucionales en la Constitución de 1961 (La justicia constitucional)*, Caracas, 2015, Colección Tratado de Derecho Constitucional, t. V.

<sup>3</sup> Sobre el tema nos hemos ocupado desde hace unos años. Véase, por ejemplo: Brewer-Carías, Allan R., “El juez constitucional al servicio del autoritarismo y la ilegítima mutación de la Constitución: el caso de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela (1999-2009)”, *Revista de Administración Pública*, Madrid, núm. 180, 2009, pp. 383-418; “La ilegítima mutación de la Constitución por el juez constitucional y la demolición del Estado de derecho en Venezuela”, *Revista de Derecho Político*, Madrid, núm. 75-76, 2009, pp. 289-325.

<sup>4</sup> Véase un resumen de sus planteamientos en Viciano Pastor, Roberto y Martínez Dalmau, Rubén, “Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitu-

de fundamentar sobre algunas bases “teóricas” lo que en la práctica fue una monumental destrucción guiada posteriormente por el juez constitucional.<sup>5</sup> Entre la escasa bibliografía venezolana puede mencionarse, sin embargo, una tesis “secreta” de doctorado presentada en la Universidad de Zaragoza, justamente, por una magistrada del Tribunal Supremo de Justicia de

---

cional”, *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, México, núm. 25, verano de 2010, pp. 8-29, y la bibliografía allí citada; Viciano Pastor, Roberto y Martínez Dalmau, Rubén, “Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano”, *El Nuevo Constitucionalismo en América Latina* (publicación de la Corte Constitucional de Ecuador para el periodo de transición), memorias del encuentro internacional El nuevo Constitucionalismo: Desafíos y Retos para el Siglo XXI, Quito, 2010, pp. 9-44, y Palacios Romeo, Francisco, *Nuevo constitucionalismo participativo en Latinoamérica. Una propuesta frente a la crisis del Behemoth Occidental*, Navarra, Thomson-Reuters-Aranzadi, 2012, pp. 255. Roberto Viciano Pastor estuvo en Venezuela en 1998 y fue asesor “secreto” de la Asamblea Constituyente en 1999, a requerimiento de la cual, según informó, dirigió a la misma un Dictamen sobre el Anteproyecto de Constitución, del cual muchos constituyentes nunca supimos. Véase lo que indicó en Viciano Pastor, Roberto, “Presentación”, en Aguiar, Asdrúbal, *Revisión crítica de la Constitución bolivariana*, Caracas, Libros El Nacional, 2000, p. 5.

<sup>5</sup> Todos mis estudios sobre las sentencias dictadas por la Sala Constitucional en Venezuela, además de los publicados en la *Revista de Derecho Público*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, pueden consultarse en los siguientes libros: Brewer-Carías, Allan R., *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, México, UNAM, 2002; *La Sala Constitucional versus el Estado democrático de derecho. El secuestro del Poder Electoral y de la Sala Electoral del Tribunal Supremo y la confiscación del derecho a la participación política*, Caracas, Los Libros de El Nacional, 2004, Colección Ares; *Crónica sobre la “in” justicia constitucional. La Sala Constitucional y el autoritarismo en Venezuela*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2007; *Práctica y distorsión de la justicia constitucional en Venezuela (2008-2012)*, Caracas, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Metropolitana, Editorial Jurídica Venezolana, 2012, Colección Justicia No. 3, Acceso a la Justicia; *El golpe a la democracia dado por la Sala Constitucional (De cómo la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela impuso un gobierno sin legitimidad democrática, revocó mandatos populares de diputada y alcaldes, impidió el derecho a ser electo, restringió el derecho a manifestar y eliminó el derecho a la participación política, todo en contra de la Constitución)*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, Colección Estudios Políticos No. 8; 2a. ed. (con prólogo de Francisco Fernández Segado), 2015; *La patología de la justicia constitucional*, 3a. ed. ampliada, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, 2014; *Estado totalitario y desprecio a la ley. La desconstitucionalización, desjuridificación, desjudicialización y desdemocratización de Venezuela*, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, 2014; 2a. ed. (con prólogo de José Ignacio Hernández), Caracas, 2015; *La ruina de la democracia. Algunas consecuencias. Venezuela 2015* (prólogo de Asdrúbal Aguiar), Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2015, Colección Estudios Políticos No. 12; *La dictadura judicial y la perversión del Estado de derecho. El juez constitucional y la destrucción de la democracia en Venezuela* (prólogo de Santiago Muñoz Machado), Madrid, Ediciones El Cronista, Fundación Alfonso Martín Escudero, Editorial Iustel, 2017; *La consolidación de la tiranía judicial. El juez constitucional controlado por el Poder Ejecutivo, asumiendo el poder absoluto*, Caracas-Nueva York, Editorial Jurídica Venezolana International, 2017, Colección Estudios Políticos No. 15.

Venezuela,<sup>6</sup> bajo la dirección de Francisco Palacios Romeo,<sup>7</sup> quien fue otro de los profesores españoles que propugnaron en Venezuela el “nuevo constitucionalismo”.<sup>8</sup>

La consulta de dicha tesis “secreta”, así como la lectura de los trabajos de los profesores españoles que promovieron el nuevo constitucionalismo, nos permitió encontrar muchas respuestas explicativas sobre las sentencias dictadas por el juez constitucional bajo las orientaciones de los principios del “nuevo paradigma constitucional”, así como infinidad de contradicciones

<sup>6</sup> Se trata de la tesis de doctorado presentada en la Universidad de Zaragoza por la maestrada del Tribunal Supremo de Justicia, la sra. Gladys Gutiérrez Alvarado, en 2011, sobre el tema *El nuevo paradigma constitucional latinoamericano. Dogmática social extensa y nueva geometría del poder. Especial mención a la Constitución de Venezuela (1999)*. La tesis, sin embargo, tal como aparece en la información oficial de las tesis doctorales de España (TESEO), “no autoriza consulta”, por lo que para poder tener acceso a la misma tuve que agotar el procedimiento administrativo de transparencia para acceder a los documentos públicos, formalmente autorizado para la consulta por la Universidad de Zaragoza en junio de 2018. Al respecto véase Brewer-Carías, Allan R., “La justicia constitucional, la demolición del Estado democrático en Venezuela en nombre de un «nuevo constitucionalismo», y una tesis «secreta» de doctorado en la Universidad de Zaragoza”, ponencia preparada para el seminario sobre El Papel de la Justicia Constitucional en los Procesos de Asentamiento del Estado Democrático en Iberoamérica, Universidad Carlos III de Madrid, Editorial Jurídica Venezolana Internacional, octubre de 2018.

<sup>7</sup> Véase Palacios Romeo, Francisco, *Nuevo constitucionalismo participativo en Latinoamérica...*, cit., y sus estudios: “La lucha por la Constitución: una dialéctica entre Ágora y Fórum (con epitome sobre nuevo constitucionalismo latinoamericano)”, en García Herrera, M. et al. (coords.), *Constitucionalismo crítico. Liber amicorum Carlos de Cabo Martín*, 2a. ed., Valencia, Tirant Lo Blanch, 2016, pp. 1315-1366; “La reivindicación de la polis: crisis de la representación y nuevas estructuras constitucionales de deliberación y participación en Latinoamérica”, en Storini, C. y Alenza, J. (dirs.), *Materiales sobre neoconstitucionalismo y nuevo constitucionalismo latinoamericano*, Navarra, Thomson Reuters Aranzadi, 2012, pp. 147-241; “Quiebra del Estado social-aleatorio, constitucionalización material del Estado social y apertura de un nuevo sistema comunitario”, en Palacios, F. y Velázquez, D. (coords.), *Estudios sobre la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. X Aniversario*, Caracas, Procuraduría General de la República, 2009, pp. 87-138, y “La ruptura constitucional del Estado precario: los derechos sociales en el nuevo constitucionalismo iberoamericano. La especificidad del modelo venezolano”, *Ágora. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 14, 2006, pp. 85-124.

<sup>8</sup> Para ello el profesor Palacios fue contratado por el gobierno de Venezuela, habiendo asesorado, entre 2001 y 2008, tanto a la Presidencia de la República como a la Procuraduría General de la República cuando era procuradora, precisamente, la tesista, quien, por tanto, había sido la contratante directa de su director de la tesis. Véase sobre la información en la “hoja de vida” del profesor Palacios R., disponible en: <https://redestudioscomparadosdfshh.files.wordpress.com/2017/02/cv-francisco-palacios-romeo.pdf>. Igualmente, véase la información en el reportaje de Maye Primera, “Asesores constituyentes. Juristas y politólogos españoles colaboraron con el Ejecutivo bolivariano de Venezuela”, *El País*, Madrid, 17 de junio de 2014, disponible en: [https://elpais.com/politica/2014/06/18/actualidad/1403055722\\_556213.html?rel=mas](https://elpais.com/politica/2014/06/18/actualidad/1403055722_556213.html?rel=mas).

entre algunos aspectos expuestos en los trabajos teóricos y las ejecutorias de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en Venezuela para desmontar el Estado democrático de derecho.

Nuestra intención en este trabajo es destacar algunas de las sentencias dictadas por el juez constitucional en Venezuela, específicamente destinadas a la destrucción del principio democrático representativo, para lo cual antes haremos algunas precisiones tanto sobre al régimen teórico de la justicia constitucional, establecido en la Constitución de 1999, como sobre algunos principios del “nuevo constitucionalismo” para convertirla en el instrumento de destrucción del Estado democrático.

## II. LA CONSTITUCIÓN VENEZOLANA DE 1999 Y LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

La Constitución venezolana de 1999 fue sancionada por una Asamblea Nacional Constituyente, la cual, aun cuando mal convocada y mal estructurada, después de una consulta popular y de haber sido electos sus miembros, sancionó el texto constitucional, habiendo sido sometido a la aprobación del pueblo como poder constituyente originario, lo que ocurrió mediante referendo del 15 de diciembre de 1999.<sup>9</sup>

La Constitución formuló la promesa de conformar un Estado democrático y social de derecho y de justicia, con forma federal y descentralizada, sobre la base de tres pilares político-constitucionales fundamentales acerca de los cuales puede decirse, retrospectivamente, que ninguno de ellos llegó a estructurarse realmente,<sup>10</sup> pues todos fueron traicionados: *primero*, un sistema de control del poder público mediante su separación horizontal y su distribución vertical;<sup>11</sup> *segundo*, un sistema político de gobierno democrático, de democracia representativa y participativa, que debía asegurar la legitimidad democrática de la elección directa e indirecta de los titulares de los órganos del poder público,<sup>12</sup> y *tercero*, un sistema económico de, valga la re-

<sup>9</sup> Sobre la Constitución de 1999 véase Brewer-Carías, Allan R., *La Constitución de 1999. Derecho constitucional venezolano*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2004, 2 vols.

<sup>10</sup> Brewer-Carías, Allan R., *Estado totalitario y desprecio a la ley...*, cit.

<sup>11</sup> Brewer-Carías, Allan R., “Los problemas del control del poder y el autoritarismo en Venezuela”, en Häberle, Peter y García Belaúnde, Diego (coords.), *El control del poder. Homenaje a Diego Valadés*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, t. I, pp. 159-188.

<sup>12</sup> Brewer-Carías, Allan R., “La necesaria revalorización de la democracia representativa ante los peligros del discurso autoritario sobre una supuesta «democracia participativa»

dundancia, economía mixta conforme a principios de justicia social, basado en el principio de la libertad como opuesto al de economía dirigida,<sup>13</sup> con la participación de la iniciativa privada y del propio Estado como promotor del desarrollo económico y regulador de la actividad económica.

Yo mismo contribuí a la redacción de aquella Constitución como miembro independiente que fui de la Asamblea —formando, junto con otros tres miembros, la exigua minoría opositora de cuatro constituyentes en una Asamblea de 161 miembros, totalmente dominada por los seguidores del entonces presidente Hugo Chávez—, y puedo afirmar que, transcurridas ya casi dos décadas desde que se sancionó, las promesas básicas insertas en su texto no se han cumplido, y que ninguno de los derechos básicos respecto de la Constitución se han respetado, pudiendo considerársele, hoy en día, como la muestra más vívida, en el constitucionalismo contemporáneo, de una Constitución que ha sido violada y vulnerada desde antes incluso de que fuera publicada.<sup>14</sup> Y lo más grave es que todos los temores que advertí sobre la misma antes de su aprobación popular, lamentablemente, se cumplieron, sucediendo lo que incluso Roberto Viciano Pastor, sin quererlo, en el año 2000 vaticinó que podría ocurrir; que “la Constitución de 1999 será papel mojado y, como tal, inútil desde su primera frase”.<sup>15</sup> Y así ha sido, por desgracia.

---

sin representación”, *Derecho Electoral de Latinoamérica. Memoria del II Congreso Iberoamericano de Derecho* (31 de agosto-1 de septiembre de 2011), Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura, 2013, pp. 457-482. Véase, además, el texto de la ponencia “La democracia representativa y la falacia de la llamada «democracia participativa»”, Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral, Monterrey, Universidad de Nuevo León, 27 de noviembre de 2010.

<sup>13</sup> Véase, sobre la Constitución económica, lo que hemos expuesto en Brewer-Carías, Allan R., *La Constitución de 1999. Derecho constitucional venezolano*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2004, t. II, pp. 53 y ss., y en “Reflexiones sobre la Constitución económica”, *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, 1991, pp. 3839-3853. Véase, además, Meier, Henríque, “La Constitución económica”, *Revista de Derecho Corporativo*, Caracas, vol. 1, núm. 1, 2001, pp. 9-74; Albornoz, Dagmar, “Constitución económica, régimen tributario y tutela judicial efectiva”, *Revista de Derecho Constitucional*, Caracas, núm. 5, julio-diciembre de 2001, pp. 7-20; Núñez Machado, Ana C., “Los principios económicos de la Constitución de 1999”, *Revista de Derecho Constitucional*, Caracas, núm. 6, enero-diciembre de 2002, pp. 129-140, y Briceño Aranguren, Claudia y Núñez Machado, Ana C., “Aspectos económicos de la nueva Constitución”, *Comentarios a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Caracas, Vadell Hermanos Editores, 2000, pp. 177 y ss.

<sup>14</sup> Brewer-Carías, Allan R., “La traición a la Constitución: el desmontaje del Estado de derecho por el juez constitucional en Venezuela”, *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 145-146, enero-junio de 2016, pp. 23-48.

<sup>15</sup> Viciano Pastor, Roberto, “Presentación”, en Aguiar, Asdrúbal, *Revisión crítica de la Constitución bolivariana*, cit., p. 6.

En diciembre de 1999, en la campaña del referendo aprobatorio de la Constitución, fundamenté mi propuesta por el voto “No”, considerando que el proyecto debía ser rechazado “por estar concebido para el *autoritarismo*, el *paternalismo estatal*, el *populismo* y el *estatismo insolvente*”, expresando, en el documento “Razones por el voto No”, del 30 de noviembre de 1999, lo siguiente:

...en cuanto a la *Constitución política* en el Proyecto de Constitución, cuando se analiza globalmente, particularmente en los elementos antes mencionados, pone en evidencia un esquema institucional para el autoritarismo, que deriva de la combinación del centralismo de Estado, del presidencialismo exacerbado, de la partidocracia y del militarismo que constituyen los elementos centrales diseñados para la organización del Poder del Estado.

Esa no es la Constitución política que la democracia requería para su perfeccionamiento, y que, al contrario, debía haber estado montada sobre la descentralización del poder, un presidencialismo controlado, la participación política y la sujeción de la autoridad militar a la civil. Con ese esquema no podemos estar de acuerdo, y de allí nuestro voto negativo el 15 de diciembre de 1999.

Por su parte, en cuanto a la *Constitución social*, en el Proyecto, al enumerar el elenco de derechos humanos y de garantías y obligaciones estatales, analizada globalmente, lo que muestra es un marginamiento de la sociedad y de las iniciativas particulares, haciendo recaer sobre el Estado todas las obligaciones imaginables, imposible de cumplir. Es una Constitución concebida para el paternalismo, lo que se traduce en populismo.

Esa no es la Constitución social que se requería para fundar una democracia social y participativa, para lo cual debió haber revalorizado la participación de todas las iniciativas privadas en los procesos educativos, de salud y de seguridad social, como actividades en las cuales tiene que existir una corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad.

Por último, el Proyecto de Constitución, en su componente de Constitución económica, completa el cuadro paternalista de la Constitución social, inclinando el régimen constitucional hacia el Estado en lugar de hacia la iniciativa privada, originando un estatismo exagerado, con el riesgo de multiplicación de una voracidad fiscal incontrolable concebida para aplastar al contribuyente, al cual no se protege constitucionalmente.

Esa no es la *Constitución económica* que se requería para fundar la política de desarrollo económico que requiere el país, que tiene que apuntar hacia la creación de riqueza y empleo y que el Estado es incapaz de lograr sin la decisiva participación de las iniciativas privadas, que lejos de ser perseguidas, deben ser protegidas e incentivadas.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Véase “Razones por el voto No” en el referéndum sobre la Constitución (texto de fecha 30 de noviembre de 1999), publicado en Brewer-Carías, Allan R., *Debate constituyente*

A mis advertencias sobre el sesgo autoritario de la Constitución, que incluso había formulado desde 1998, cuando se pretendía convocar la Asamblea Constituyente violentando la Constitución de 1961,<sup>17</sup> es muy posible que haya sido a lo que se refirió el mismo Roberto Viciano Pastor en el 2000, como “asesor” secreto que fue de la Asamblea Constituyente, en la presentación que le hizo a un libro de Asdrúbal Aguiar, al advertir sobre “la voz de alarma acerca de un supuesto peligro que se cernía por el probable resultado autoritario de los trabajos de la Asamblea Constituyente”, expresados según dijo, en “libelos que —dicho sea al margen— nadie ahora recuerda o quiere recordar”.<sup>18</sup>

Lamentablemente, ante la tragedia que 20 años después resultó de aquel proceso constituyente de 1999, todos tendremos que recordar aquellos “libelos”, y con más culpa quienes no quisieron atenderlos ni entenderlos.

Y lo cierto es que ni siquiera fue necesario esperar a que la Constitución, una vez aprobada por el pueblo popularmente el 15 de diciembre de 1999, fuera publicada (lo que ocurrió el 30 de diciembre de 1999), para que a los pocos días, precisamente el 20 de diciembre de 1999, comenzara a ser violada, al haber decretado la Asamblea Constituyente, que ya había concluido sus funciones, un supuesto “régimen transitorio” no aprobado por el pueblo, el cual se aplicó por varios lustros, configurándose como un golpe de Estado contra la Constitución.<sup>19</sup>

Ese fue el origen de un régimen constitucional que, en definitiva, fue establecido para no ser cumplido, conformando una gran mentira desde su inicio,<sup>20</sup> en particular por lo que se refiere al establecimiento de un régimen político democrático representativo y participativo, que no ocurrió; al establecimiento de un Estado democrático de derecho y de justicia, funda-

---

(*Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente*), t. III: (18 de octubre-30 de noviembre de 1999), Caracas, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, 2001, pp. 340 y 341.

<sup>17</sup> Brewer-Carías, Allan R., *Asamblea Constituyente y ordenamiento constitucional*, Caracas, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 1999, Serie Estudios No. 53.

<sup>18</sup> Viciano Pastor, Roberto, “Presentación”, en Aguiar, Asdrúbal, *Revisión crítica de la Constitución bolivariana*, cit., p. 4.

<sup>19</sup> Brewer-Carías, Allan R., *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, cit. A ello se sumaron diversas “modificaciones” o “reformas” al texto introducidas con ocasión de “correcciones de estilo” para su publicación, lo que ocurrió el 30 de diciembre de 1999. Asimismo, véase Brewer-Carías, Allan R., “Comentarios sobre la ilegítima «exposición de motivos» de la Constitución de 1999 relativa al sistema de justicia constitucional”, *Revista de Derecho Constitucional*, Caracas, núm. 2, enero-junio de 2000, pp. 47-59.

<sup>20</sup> Brewer-Carías, Allan R., *La mentira como política de Estado. Crónica de una crisis política permanente. Venezuela 1999-2015* (prólogo de Manuel Rachadell), Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2015, Colección Estudios Políticos No. 10.

mentado en el principio de la separación de poderes, lo cual no sucedió; a la consolidación de un Estado federal descentralizado, que, al contrario, fue una forma estatal que se abandonó, y al establecimiento de un Estado social que no pasó de ser una vana ilusión propagandista, habiendo adquirido sólo la deformada faz de un Estado populista para, en definitiva, empobrecer y hacer dependiente de una burocracia gigante e ineficiente a las personas de menos recursos, que hoy ya son casi todos los habitantes del país, quienes sufren las mismas carestías.<sup>21</sup>

La Constitución, no obstante, en contraste con lo que ocurrió, en su texto incorporó todos los principios imaginables del constitucionalismo democrático moderno, y entre todos, el de la supremacía constitucional, formalmente expresada en su artículo 7o. (“La Constitución es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico. Todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público están sujetos a esta Constitución”), lo que implica que la Constitución debe prevalecer sobre la voluntad de todos los órganos constituidos del Estado, incluyendo el juez constitucional, por lo que su modificación sólo puede llevarse a cabo conforme se dispone en su propio texto, como expresión-imposición de la voluntad popular producto de ese poder constituyente originario.

La contrapartida de la obligación de los órganos constituidos de respetar la Constitución, de manera que el poder constituyente originario prevalezca sobre la voluntad de los órganos estatales constituidos, es el derecho constitucional que todos los ciudadanos tienen en un Estado constitucional, a que se respete la voluntad popular expresada en la Constitución; es decir, *el derecho fundamental a la supremacía constitucional*.<sup>22</sup> Nada se ganaría con señalar que la Constitución, como manifestación de la voluntad del pueblo, debe prevalecer sobre la de los órganos del Estado, si no existiera el derecho de los integrantes del pueblo de exigir el respeto de esa Constitución y, además, la obligación de los órganos jurisdiccionales de velar por dicha supremacía.<sup>23</sup>

La supremacía de la Constitución, por otra parte, formalmente está asegurada en el propio texto constitucional al establecerse su carácter rígido,

---

<sup>21</sup> Ello ya lo habíamos advertido antes en Brewer-Carías, Allan R., *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2001.

<sup>22</sup> Brewer-Carías, Allan R., “El amparo a los derechos y libertades constitucionales (una aproximación comparativa)”, en Cepeda, Manuel José (ed.), *La Carta de Derechos. Su interpretación y sus implicaciones*, Bogotá, Temis, 1993, pp. 21-81.

<sup>23</sup> Véase, por ejemplo, Alvarado Andrade, Jesús María, “Prólogo”, en Brewer-Carías, Allan R., *Derecho procesal constitucional*, 3a. ed., Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, pp. 13-58.



previéndose la necesaria e indispensable intervención popular para efectuar cualquier modificación o reforma a la Constitución,<sup>24</sup> y asimismo, de todo un completísimo sistema de justicia constitucional para garantizar dicha supremacía, de carácter mixto o integral, que combina el llamado método difuso con el método concentrado de control de constitucionalidad.<sup>25</sup>

En ese aspecto, la garantía de la supremacía constitucional se consagró formalmente, en primer lugar, mediante la asignación a todos los jueces de la República, en el ámbito de sus respectivas competencias y conforme a lo previsto en la Constitución y en la ley, de la obligación “de asegurar la integridad de la Constitución” (artículo 334); en segundo lugar, además, mediante la asignación al Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, o sea, a la Jurisdicción Constitucional (artículos 266,1 y 336), de la tarea de garantizar como “máximo y último intérprete de la Constitución”, la “supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales”, así como

---

<sup>24</sup> En el texto se distinguen tres procedimientos diferentes para la reforma de la Constitución: la reforma constitucional, la enmienda constitucional y la Asamblea Nacional Constituyente (artículo 340-47), correspondiendo al pueblo, como “poder constituyente derivado”, aprobar por referendo tanto la enmienda como la reforma constitucional, o la convocatoria a Asamblea Nacional Constituyente. Véase Brewer-Carías, Allan R., “La intervención del pueblo en la revisión constitucional en América latina”, *El derecho público a los 100 números de la Revista de Derecho Público, 1980-2005*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2006, pp. 41-52.

<sup>25</sup> En cuanto a nuestros trabajos sobre el tema, véanse Brewer-Carías, Allan R., *Judicial Review in Comparative Law*, Cambridge University Press, 1989; *El sistema mixto o integral de control de la constitucionalidad en Colombia y Venezuela*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia (Temas de Derecho Público No. 39), Pontificia Universidad Javeriana (*Quaestiones Juridicae* No. 5), 1995, y publicado también en *Revista Tachirense de Derecho*, San Cristóbal, núm. 56, enero-diciembre de 1994, pp. 111-164; en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Medellín-Colombia, 1996, pp. 163-246, y en Bidart Campos, G. J. y Palomino Manchego, J. F. (coords.), *Jurisdicción militar y Constitución en Iberoamérica. Libro homenaje a Domingo García Belaúnde*, Lima, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (Sección Peruana), 1997, pp. 483-560; *El sistema de justicia constitucional en la Constitución de 1999: comentarios sobre su desarrollo jurisprudencial y su explicación, a veces errada, en la exposición de motivos*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2000; *Justicia constitucional*, t. VII: *Instituciones políticas y constitucionales*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1996; “La justicia constitucional en la nueva Constitución”, *Revista de Derecho Constitucional*, Caracas, núm. 1, septiembre-diciembre de 1999, pp. 35-44; “La justicia constitucional en la Constitución de 1999”, *Derecho Procesal Constitucional*, México, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., Porrúa, 2001, pp. 931-961, y publicado también en *Reflexiones sobre el Constitucionalismo en América...*, cit., pp. 255-285; “Instrumentos de justicia constitucional en Venezuela (acción de inconstitucionalidad, controversia constitucional, protección constitucional frente a particulares)”, en Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Edgar (coords.), *Instrumentos de tutela y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, Serie Doctrina Jurídica No. 99, pp. 75-99.

de velar “por su uniforme interpretación y aplicación” (artículo 335); asignándole, en concreto, el control concentrado de la constitucionalidad de las leyes y demás actos estatales de rango legal, con poderes para anularlos con efectos *erga omnes*, al decidir, entre otras, la acción popular de inconstitucionalidad (artículo 336), y también en habersele otorgado a todos los jueces de la República el carácter de jueces constitucionales en materia de amparo a los derechos y garantías constitucionales (artículo 27).

Conforme a estas previsiones,<sup>26</sup> que son difíciles de encontrar juntas en otros sistemas constitucionales, en cuanto a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela como Jurisdicción Constitucional, la misma es, sin duda, el instrumento más poderoso diseñado para garantizar la supremacía de la Constitución y el Estado de derecho, estando ella misma, por supuesto, como guardián de la Constitución, de igual modo sometida a sus normas. Como guardián, y como sucede en cualquier Estado de derecho, el sometimiento del Tribunal Constitucional a la Constitución es una preposición absolutamente sobreentendida y no sujeta a discusión, ya que sería inconcebible que el juez constitucional pueda violar la Constitución que precisamente está llamado a aplicar y garantizar.

Pero por supuesto, para garantizar que ello no ocurra la Sala Constitucional, además de estar integrada por personas calificadas y juristas probos, debe gozar de absoluta independencia y autonomía, pues de lo contrario, si está sujeta a la voluntad del poder, en lugar de ser guardián de la Constitución se convierte en el instrumento más atroz para su destrucción.

Lamentablemente, esto ha sido lo que ha ocurrido en Venezuela en los últimos 20 años, durante los cuales la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, lejos de haber actuado en el marco de las atribuciones expresas constitucionales antes indicadas, ampliado sus competencias al margen de la Constitución, particularmente por vía de un endémico “proceso de interpretación abstracta de la Constitución”<sup>27</sup> que le ha permitido administrar

<sup>26</sup> Brewer-Carías, Allan R., *El sistema de justicia constitucional en la Constitución de 1999: comentarios sobre su desarrollo jurisprudencial...*, cit.

<sup>27</sup> Véase sentencia No. 1077 de la Sala Constitucional, del 22 de septiembre del 2000, *caso Servio Tulio León Briceño*. Asimismo, en *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 83, 2000, pp. 247 y ss. Este criterio fue luego ratificado en sentencias de fecha 9 de noviembre del 2000 (No. 1347), 21 de noviembre del 2000 (No. 1387) y 5 de abril de 2001 (No. 457), entre otras. Así, por la vía de la interpretación abstracta, la Sala se ha autoatribuido competencias no sólo en materia de interpretación constitucional, sino en relación con los poderes de revisión constitucional de cualquier sentencia dictada por cualquier tribunal, incluso por las otras salas del Tribunal Supremo de Justicia; con los amplísimos poderes de avocamiento en cualquier causa;

una “justicia constitucional a la carta” a solicitud del gobierno, en particular, del procurador General de la República, mediante la cual ha modificado y mutado ilegítimamente el texto constitucional, legitimando y soportando la estructuración progresiva de un Estado autoritario; ha desarrollado una carrera de destrucción de todos los principios del Estado democrático de derecho y falseado en más de una ocasión el contenido de la Constitución, “mutándola” ilegítima y fraudulentamente,<sup>28</sup> usurpando así las potestades del poder constituyente originario.

Todo ello tuvo, por lo demás, su origen en el propio proceso constituyente de 1999, el cual fue, precisamente, concebido bajo la sombra del llamado “nuevo constitucionalismo”.

### III. EL ORIGEN DEL PROCESO DE DESMANTELAMIENTO DEL ESTADO DEMOCRÁTICO: EL “NUEVO CONSTITUCIONALISMO” Y EL ASALTO AL PODER POR UNA INCONSTITUCIONAL ASAMBLEA CONSTITUYENTE LEGITIMADA *EX POST FACTO* POR EL JUEZ CONSTITUCIONAL

En efecto, en Venezuela, el origen de ese proceso de desmantelamiento del Estado democrático de derecho, y de todo el constitucionalismo que le da sustento, estuvo, como lo pregonaron los promotores españoles del “nuevo constitucionalismo” o nuevo “paradigma constitucional” latinoamericano,<sup>29</sup> en la antes mencionada convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente en 1999, que fue un proceso de origen conflictivo y truculento, desarrollado al margen de la Constitución de 1961, entonces vigente.

---

con los supuestos poderes de actuación de oficio no autorizados en la Constitución; con los poderes de solución de conflictos entre las salas; con los poderes de control constitucional de las omisiones del legislador; con la restricción del poder de los jueces de ejercer el control difuso de la constitucionalidad de las leyes, y con la asunción del monopolio de interpretar los casos de prevalencia en el orden interno de los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Sobre el asunto en general véase Brewer-Carías, Allan R., “*Quis custodiet ipsos custodes*: de la interpretación constitucional a la inconstitucionalidad de la interpretación”, *VIII Congreso Nacional de derecho Constitucional, Perú*, Arequipa, Fondo Editorial 2005, Colegio de Abogados de Arequipa, septiembre de 2005, pp. 463-489, y en *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 105, 2006, pp. 7-27.

<sup>28</sup> Véase, sobre la ilegítima mutación constitucional por el juez, Sagües, Néstor Pedro, *La interpretación judicial de la Constitución*, Buenos Aires, 2006, pp. 56-59, 80, 81, 165 y ss. Sobre el caso venezolano: Brewer-Carías, Allan R., “El juez constitucional al servicio del autoritarismo y la ilegítima mutación de la Constitución...”, *cit.*, pp. 383-418.

<sup>29</sup> Viciano Pastor, Roberto y Martínez Dalmau, Rubén, “Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional”, *cit.*, pp. 8-29.

El mismo se detonó no sólo por la crisis política severa, terminal, que aquejaba al país y a los partidos políticos tradicionales sobre lo que tanto advertimos,<sup>30</sup> sino también por la “interpretación periodística” de una sentencia ambigua dictada por la entonces Corte Suprema de Justicia,<sup>31</sup> donde, al resolver un recurso de interpretación sobre el alcance del poder constituyente y el derecho a la participación política, deliberadamente obvió decidir sobre lo que se le había pedido, que era dilucidar si era posible o no convocar una Asamblea Constituyente sin reformar la Constitución de 1961, en particular, en la forma voluntarista que le habían vendido a Hugo Chávez sus asesores españoles a partir de 1998,<sup>32</sup> o, al contrario, era indispensable

---

<sup>30</sup> Brewer-Carías, Allan R., “Reflexiones sobre la crisis del sistema político, sus salidas democráticas y la convocatoria a una constituyente”, en Brewer-Carías, Allan R. (coord.), *Los candidatos presidenciales ante la academia. Ciclo de exposiciones 10-18 agosto 1998*, Caracas, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 1998, Serie Eventos No. 12, pp. 9-66; *Asamblea Constituyente y ordenamiento constitucional*, cit.; *Usurpación constituyente 1999, 2017. La historia se repite: una vez como farsa y la otra como tragedia*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana Internacional, Colección Estudios Jurídicos No. 121, y “El suicidio de los partidos en Venezuela y dos libros”, *Revista IDEA*, Miami, núm. 4 (¿Hacia la reinención de los partidos políticos?), 2017-2018, pp. 45-49.

<sup>31</sup> Véase, específicamente, la referencia a esa prensa en García Soto, Carlos, “La Asamblea Nacional Constituyente de 2017 en su contexto histórico”, en Brewer-Carías, Allan R. y García Soto, Carlos (comps.), *Estudios sobre la Asamblea Nacional Constituyente y su inconstitucional convocatoria en 2017*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2017, pp. 87-92.

<sup>32</sup> Y cuyo trabajo no ha cesado en los últimos 20 años. Como lo observó recientemente Emilio Figueredo Planchart (@efiguredop, en Twitter) el 16 de agosto de 2018, refiriéndose al periodista español Fernando Casado: “asesores españoles que provienen de Podemos, lo que están haciendo es experimento social en el que nosotros terminamos siendo los conejillos de India, eso sí, ellos están bien remunerados en euros, alojados de lujo con chofer y guardaespaldas y pretenden construir nueva izquierda”. Fernando Casado, en efecto, en un acto en el cual estaba presente Nicolás Maduro en agosto de 2018, tomó el micrófono “espontáneamente” como parte de la “milicia” presente, y dijo, entre otras cosas, que en Venezuela no hay una dictadura: “Es una democracia de verdad, participativa y protagónica”, “¡No como las democracias representativas que tenemos en Europa, de esas que nos hacen pasar hambre!”; “No es una de esas democracias representativas que no nos ha dado ninguna felicidad al pueblo, que nos echa a la calle, que nos deja en miseria y que nos hace pasar hambre. Gracias, presidente. Es usted una inspiración para todos los pueblos del mundo. Es usted una inspiración para España”, “Presidente [Maduro] es usted una inspiración para todos los pueblos del mundo, es usted una inspiración para España. Es usted un presidente líder que seguirá teniendo una gran cantidad de seguidores, porque la gente no es tonta señor presidente”, “Son una inspiración. En España también las cosas están cambiando. En Portugal están cambiando. En Grecia están cambiando, pero todavía no nos han dejado. El pueblo español seguramente tampoco está preparado para dar el salto cualitativo que se ha dado en países como Venezuela, como Ecuador, como Bolivia. Pero ahí estamos”. Véase el video íntegro en: <https://www.youtube.com/watch?v=GTzW-lmok88>. Sobre Casado, *El*

previamente regularla en la Constitución como uno de los mecanismos para su reforma.<sup>33</sup>

Dicha sentencia ambigua, a pesar de los esfuerzos posteriores de la Corte Suprema por corregir su propia imprecisión,<sup>34</sup> dio origen a la convocatoria y conformación de la Asamblea Constituyente conforme a un estatuto adoptado en referendo consultivo, realizado en abril de 1999, en el cual se dispuso que la Constitución que se discutiera, luego de sancionada, tenía que someterse a aprobación popular. Así fue como ocurrió con la Constitución de 1999, que fue aprobada mediante la realización del mencionado referendo el 15 de diciembre de 1999, y con lo cual debió haber concluido la misión de la Asamblea Nacional Constituyente.

Pero eso fue sólo lo que creyó el país, e incluso yo mismo como constituyente, al estimar que con la sanción de la Constitución y su aprobación popular lo último que quedaba por realizar era la proclamación de su texto, lo que ocurrió efectivamente el 20 de diciembre de 1999, y su publicación, que se produjo el día 30 de ese mismo mes y año.<sup>35</sup>

Sin embargo, no ocurrió así. Por el contrario, teniendo los promotores del “nuevo constitucionalismo” —quienes ya asesoraban secretamente a la directiva de la Asamblea Constituyente— otras ideas que no se atrevieron a someter siquiera a la discusión ante la propia Asamblea, una semana después del referendo aprobatorio, el 22 de diciembre de 1999, la Asamblea, sin debate constitucional alguno, en lugar de disolverse procedió a dar por sancionado un decreto de rango constitucional sobre “régimen de transición del poder público”<sup>36</sup> que nunca fue sometido ni a discusión ni a aprobación popular.

---

*Nuevo País* indicó, simplemente, que “hace parte de esos pseudo-intelectuales importados sin razón académica alguna, pero con sobradas razones ideológicas: son torres repetidoras del poder al que sirven y por el cual son bien remunerados”, *El Nuevo País*, 15 de agosto de 2018, disponible en: <http://elnuevopais.net/2018/08/15/220061/>.

<sup>33</sup> Brewer-Carías, Allan R., *Poder constituyente originario y Asamblea Nacional Constituyente (Comentarios sobre la interpretación jurisprudencial relativa a la naturaleza, la misión y los límites de la Asamblea Nacional Constituyente)*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1999, Colección Estudios Jurídicos No. 72. Roberto Viciano Pastor, como él mismo lo indicó en el 2000, desde 1998 estuvo en Venezuela. Véase su “Presentación”, en Aguiar, Asdrúbal, *Revisión crítica de la Constitución bolivariana*, cit., p. 4.

<sup>34</sup> Brewer-Carías, Allan R., “La configuración judicial del proceso constituyente en Venezuela de 1999 o de cómo el guardián de la Constitución abrió el camino para su violación y para su propia extinción”, *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 77-80, 1999, pp. 453-514.

<sup>35</sup> Allan R. Brewer-Carías, *Debate constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, t. III: (18 de octubre-30 de noviembre de 1999), cit.

<sup>36</sup> Véase en *Gaceta Oficial* No. 36859, 29 de diciembre de 1999.

Mediante dicho “decreto” la Asamblea decidió, con un supuesto “carácter supraconstitucional”, que no tenía, pues ello no estaba en el mandato popular contenido en las bases comiciales que le dieron origen en abril de 1999, la cesación de todos los poderes constituidos; es decir, de todas las autoridades del Estado para así, supuestamente, “hacer efectivo el proceso de transición hacia el régimen establecido en la Constitución de 1999”, que no fue otra cosa que materializar el asalto al poder que sus promotores, con Chávez a la cabeza, no habían logrado realizar por las armas y fuerza militar en los golpes de Estado frustrados de 1992.<sup>37</sup>

El programa de los asaltantes era, primero, por la vía de la convocatoria al margen de las constituciones de “asambleas constituyentes transforma-

---

<sup>37</sup> Desde el inicio me opuse a la tesis de hacer prevalecer una supuesta “supra constitucionalidad” “popular” por encima de la Constitución para “justificar” el asalto al poder que llevó adelante Chávez y su grupo en contra de lo que establecía la Constitución de 1961 y que luego sus asesores españoles identificaron como el “nuevo constitucionalismo”. Así lo expuse en mi libro *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, cit., y luego en *Dismantling Democracy. The Chávez Authoritarian Experiment*, Cambridge University Press, 2010. Sin embargo, ante ello Francisco Toro, sin entender una línea del análisis constitucional hecho en esta última obra, al hacer una reseña se limitó a calificarme como “the epitome of a Venezuelan *ancien régime grandee*” y como uno de los “*ancien régime dinosaurs*”, expresando que “*Dismantling Democracy in Venezuela should be read not as constitutional analysis, but rather as a kind of archaeology of an entire displaced elite’s wounded sense of entitlement*”. Véase Toro, Francisco, “The Useless Old Gard”, 11 de enero de 2011, disponible en: <https://newrepublic.com/article/79544/dismantling-democracy-venezuela-allan-brewer-carrias>. Unos años antes, alguien bastante mayor que Toro, y que yo mismo, Luis Miquilena, entonces presidente de la Asamblea Nacional Constituyente de 1999, ya nos había calificado a los cuatro opositores miembros de la misma como “vacas sagradas” (sesión del 30 de octubre de 1999), y en alusión directa a mi persona expresó, en la misma sesión de instalación de la Asamblea, lo siguiente: “Pero siguen ciegos nuestros enemigos, pretenden ahora refugiarse en una rebuscada hermenéutica jurídica para quitarle poder a la Asamblea Nacional Constituyente, pretenden que la Asamblea Nacional Constituyente sea un simple instrumento cualquiera para elaborar una Constitución; es decir, pretenden presentarle al país una Asamblea Constituyente chucuta, que no sea capaz de tener la soberanía suficiente [aplausos], pretendiendo las *vacas sagradas del derecho*, inventar que es una Asamblea Constituyente secundaria y no originaria. Nosotros declaramos, en mi carácter de presidente de la Asamblea Nacional Constituyente en este acto, declaro solemnemente el carácter originario... [aplausos y gritos prolongados] y nadie podrá disminuir el carácter soberano de esta Asamblea, y así será consagrada ante la historia de nuestra patria” (sesión del 3 de agosto de 1999). En la misma línea, los defensores del “nuevo constitucionalismo” me han ubicado como formando parte del grupo “de analistas y juristas del viejo sistema”. Así lo expresó tanto la autora de la tesis “secreta de Zaragoza” (p. 111), como su director de tesis, Francisco Palacios. Lo cierto es que 20 años después de destruido el “viejo sistema” y todo en nombre de una “supra constitucionalidad” y un “nuevo constitucionalismo”, les tocará a los jóvenes buscar, precisamente en los restos arqueológicos del constitucionalismo, las instituciones básicas del mismo para comenzar su reconstrucción.

doras, directamente activadas por el pueblo”,<sup>38</sup> asegurarse el poder impunemente —lo que, reitero, no habían podido hacer mediante un golpe de Estado militar— para destruir el Estado de derecho, la separación de poderes y la democracia representativa que tanto les estorbaba, y segundo, poder introducir rápidamente los cambios políticos que estimaran necesarios con la engañosa “banderita” de la “participación popular”, controlada desde el centro del poder, blandida en nombre de un llamado “socialismo del siglo XXI” y montada luego sobre unos consejos comunales<sup>39</sup> sin autonomía alguna, demoliendo toda forma de descentralización o distribución territorial del poder.

En todo caso, la Asamblea Constituyente, al margen del pueblo para supestando “permitir la vigencia inmediata de la Constitución” (artículo 1o.), procedió a dictar normas constitucionales para “desarrollar y complementar las disposiciones transitorias” (artículo 2o.) que sí tenía la nueva Constitución aprobada por el pueblo, procediendo a hacer lo que el pueblo no hizo en el referendo aprobatorio de la Constitución, que fue sustituir todos los poderes públicos constituidos del Estado y sus autoridades, designando a dedo a sus sustitutos.

Así, la Asamblea inventó, en sustitución del Congreso, una Comisión Legislativa Nacional no prevista en la Constitución, y en sustitución de las asambleas legislativas de los estados, unas comisiones legislativas estatales tampoco previstas en la Constitución. Además, procedió a intervenir las alcaldías y consejos municipales; a eliminar la anterior Corte Suprema de Justicia, creando las salas del Tribunal Supremo y fijándoles el número de magistrados, lo que no estaba establecido en la Constitución, y nombrándolos sin cumplir lo que la propia Constitución exigía; a crear una Comisión de

---

<sup>38</sup> Véase, por ejemplo, Viciano Pastor, Roberto y Martínez Dalmau, Rubén, “Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional”, *cit.*, pp. 8-29. Los autores, en su análisis, me ubicaron en el “sector más conservador de la doctrina”, por considerar, como en efecto considero, que “las asambleas constituyentes no están legitimadas para actuar contra la Constitución dada, con la que conviven” (nota 16, p. 15). Sobre ello véase, en todo caso, el último de mis trabajos: Brewer-Carías, Allan R., *Usurpación constituyente 1999, 2017. La historia se repite...*, *cit.*

<sup>39</sup> Véase, por ejemplo, Monedero, Juan Carlos, “Hacia una filosofía política del socialismo en el siglo XXI”, *Cuadernos del CENDES*, año 25, núm. 68, mayo-junio de 2008, pp. 71-106; “La reinención de la Venezuela revolucionaria y los fantasmas del pasado”, *Revista Comuna. Pensamiento Crítico en la Revolución*, Caracas, núm. 1, 2009, y “Socialismo y consejos comunales: la filosofía política del socialismo en el siglo XXI”, *Comuna. Pensamiento Crítico en la Revolución*, núm. 4 (Del Estado heredado al nuevo Estado), primer trimestre de 2011, pp. 97-142, disponible en: <http://www.juancarlosmonedero.org/wp-content/uploads/2012/12/Socialismo-y-Consejos-Comunales-La-Filosof%C3%ADa-Pol%C3%ADtica-del-Socialismo-en-el-Siglo-XXI.pdf>.

Reorganización y Funcionamiento del Poder Judicial para intervenirlo, destituyendo jueces sin debido proceso, la cual incluso convivió con el Tribunal Supremo, con su complicidad, durante más de una década; a designar a todos los altos funcionarios de los diversos poderes del Estado, y a dictar un Estatuto Electoral sin potestad alguna para ello.<sup>40</sup>

Ninguna de las normas “constitucionales” dictadas por la Asamblea Constituyente fue aprobada por el pueblo, siendo inconstitucionales, por lo que fueron impugnadas ante la Sala Constitucional por violación de la nueva Constitución, que precisamente acababa de ser aprobada. Pero resultó que la Sala Constitucional venía de ser, justo, uno de los engendros producto de la usurpación cometida con el régimen de transición inconstitucional, por lo que una vez que fue impugnada, los magistrados de la misma, en lugar de inhibirse, decidieron en causa propia (la impugnación de su propia existencia), dictando al efecto la sentencia No. 6, de fecha 27 de enero de 2000,<sup>41</sup> en la cual se estableció el criterio de que todo lo que había sido decidido por la Asamblea Nacional Constituyente tenía rango “supraconstitucional”, lo cual no era cierto.

A raíz de ello, por decisión del juez constitucional, a partir del 2000 comenzaron a funcionar en el país dos regímenes constitucionales de transición paralelos: el que estaba en las disposiciones transitorias de la Constitución de 1999, aprobada por el pueblo mediante referendo, y las “sancionadas” en nombre del “nuevo constitucionalismo” por una Asamblea Nacional Constituyente fuera de sus funciones, antes incluso de que la Constitución se publicara, de manera que las mismas, según el juez constitucional, no estaban sujetas ni a la Constitución de 1999 ni a la de 1961. Eran “supraconstitucionales”, siendo aquello, en definitiva, el inicio del “nuevo paradigma constitucional”.

Luego, en otra sentencia del 28 de marzo del 2000, dictada con motivo de declarar sin lugar la demanda de nulidad intentada contra el Estatuto Electoral del Poder Público sancionado por la Asamblea Constituyente una vez publicada la nueva Constitución, el 30 de enero del 2000 (*caso Allan R. Brewer-Carías y otros*)<sup>42</sup> el juez constitucional ratificó su tesis —origen primigenio del reino de la arbitrariedad— de que al margen de la

<sup>40</sup> Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela, cit.*, y *Golpe de Estado constituyente, Estado constitucional y democracia*, Caracas, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, 2015, Colección Tratado de Derecho Constitucional, t. VIII.

<sup>41</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 81, enero-marzo de 2000, pp. 81 y ss.

<sup>42</sup> Véase en *Gaceta Oficial* No. 36884, 3 de febrero de 2000.



Constitución aprobada por el pueblo la Asamblea Constituyente tenía la potestad de dictar “actos constituyentes de valor y rango constitucional”, que originarían un régimen transitorio constitucional paralelo no aprobado por el pueblo.<sup>43</sup>

Con eso, en definitiva, se inició un largo periodo de “transitoriedad constitucional” con dos regímenes constitucionales, uno supuestamente rígido, contenido en la Constitución de 1999, y otro flexible, a discreción de los poderes constituidos, resultado del Decreto de Transición Constitucional, con una vigencia *sine die* —fenómeno que sería propio del “nuevo constitucionalismo”—, mediante el cual, específicamente, se produjo la inmisericorde intervención y sometimiento del Poder Judicial, y con ello la destrucción del Estado de derecho.

En efecto, uno de los elementos más destacados y trágicos de la “transitoriedad constitucional” iniciada en el 2000, y avalada por el juez constitucional, fue la supervivencia de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial,<sup>44</sup> la cual, amparada por el juez constitucional, no solo dictó su propia “normativa”, sino que con ella procedió a “depurar”<sup>45</sup> el Poder Judicial de jueces no afectos al régimen. Lo anterior llevó, por ejemplo, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a decir, en el Informe Anual de 2009, que “en Venezuela los jueces y fiscales no gozan de la garantía de permanencia en su cargo necesaria para asegurar su independencia en relación con los cambios de políticas gubernamentales”.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> La Sala Constitucional llegó a afirmar que “Tal disposición, emanada del poder constituyente *que podía lo más*, cual era la transformación del Estado, lo que iba a adelantar mediante la aprobación de una nueva Constitución y del régimen de transición, claro *que podía lo menos*, dentro de su cometido de transformación del Estado, cual era dictar las normas que permitirían la transición entre el sistema constitucional abrogado y el nuevo, que conforme al texto constitucional de 1999, no podía de inmediato constituirse en todas sus instituciones”. Véase en *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 81, enero-marzo de 2000, p. 86.

<sup>44</sup> Véase en *Gaceta Oficial* No. 37080, 17 de noviembre de 2000.

<sup>45</sup> Véase la expresión en la decisión No. 1939, de 18 de diciembre de 2008 (*caso Abogados Gustavo Álvarez Arias y otros*), en la cual la Sala Constitucional resolvió que una decisión del 5 de agosto de 2008 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos era inejecutable en Venezuela (*caso Apitz Barbera y otros [“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”] vs. Venezuela*), sentencia del 5 de agosto de 2008, serie C, No. 182. Véase en *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 116, 2008, pp. 89-106. También disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/1939-18o208-2008-08-1572.html>.

<sup>46</sup> Véase el Informe Anual de 2009, párr. 480, disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2009eng/Chap.-IV.f.eng.htm>.

Dicha Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, en efecto, durante más de 10 años destituyó a casi todos los jueces del país, discrecionalmente y sin garantía alguna del debido proceso,<sup>47</sup> reemplazándolos por jueces provisorios o temporales,<sup>48</sup> acabando así con la autonomía e independencia del Poder Judicial, y convirtiéndolo en una organización subordinada al Poder Ejecutivo, con jueces sin garantía de estabilidad alguna, con la trágica “anuencia” del juez constitucional.

En el 2004, a pesar de haberse sancionado ese año la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia,<sup>49</sup> que debió haber eliminado la referida Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, la misma, por el contrario, en una disposición transitoria reguló su sobrevivencia con poderes omnímodos para destituir jueces, lo cual fue, de nuevo, avalado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo mediante la sentencia No. 1057, del 1o. de junio de 2005, al abstenerse de controlar la omisión legislativa en la aprobación de la Ley del Código de Ética del Juez, que debía crear una Jurisdicción Disciplinaria. En esa ocasión lo que la Sala hizo fue prorrogar la existencia de la mencionada Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, llegando incluso a designar y remover a sus integrantes, sustituyendo así, la Sala Constitucional, al propio Tribunal Supremo de Justicia.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> La Comisión Interamericana de Derechos Humanos también lo registró, en el Capítulo IV del Informe que rindió ante la Asamblea General de la OEA en 2006, que los “casos de destituciones, sustituciones y otro tipo de medidas que, en razón de la provisionalidad y los procesos de reforma, han generado dificultades para una plena vigencia de la independencia judicial en Venezuela” (párr. 291); destacando aquellas “destituciones y sustituciones que son señaladas como represalias por la toma de decisiones contrarias al Gobierno” (párr. 295 y ss.), y concluyendo que para 2005, según cifras oficiales, “el 18.30% de las juezas y jueces son titulares y 81.70% están en condiciones de provisionalidad” (párr. 202).

<sup>48</sup> En el Informe Especial de la Comisión sobre Venezuela, correspondiente al año 2003, la misma también expresó que “un aspecto vinculado a la autonomía e independencia del Poder Judicial es el relativo al carácter provisorio de los jueces en el sistema judicial de Venezuela”. Actualmente, la información proporcionada por las distintas fuentes indica que más del 80% de los jueces venezolanos son “provisionales”. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela 2003*, párr. 161.

<sup>49</sup> Véase en *Gaceta Oficial* No. 37942, 20 de mayo de 2004. Asimismo, sobre dicha ley, Brewer-Carías, Allan R., *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. Procesos y procedimientos constitucionales y contencioso-administrativos*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2004.

<sup>50</sup> Véanse las referencias a esta sentencia en la sentencia No. 1793, del 19 de junio de 2005, de la misma Sala Constitucional, *caso Henrique Iribarren Monteverde (acción de inconstitucionalidad por omisión contra la Asamblea Nacional)*, en *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 103, 2005, pp. 165 y ss.

Luego, después de que en el 2010 se sancionara el Código de Ética del Juez, que regulaba la Jurisdicción Disciplinaria, la misma Sala Constitucional, de oficio, mediante la sentencia No. 516 del 7 de mayo de 2013,<sup>51</sup> acordó una medida cautelar suspendiendo los efectos de las normas del Código de Ética del Juez que extendían su aplicación garantista a los jueces temporales y provisorios, “por no tratarse de jueces o juezas que hayan ingresado a la carrera judicial, correspondiéndole a la Comisión Judicial la competencia para sancionarlos y excluirlos de la función jurisdiccional”, quedando así completamente excluidos del ámbito de la Jurisdicción Disciplinaria, y a merced, desde entonces, de la Comisión Judicial del Tribunal Supremo, que fue la sustituta de la longeva Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial.

La reacción contra la monstruosidad que significó esa sentencia se puede captar en lo expresado por el ex magistrado de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, Juan Carlos Apitz, según lo resumió la prensa:

La estabilidad laboral de los jueces provisorios en Venezuela —que según cifras extraoficiales son siete de cada 10— depende única y exclusivamente de la Comisión Judicial que encabeza la nueva presidenta del Tribunal Supremo de Justicia, Gladys Gutiérrez Alvarado. Lo anterior fue decidido por la Sala Constitucional, mediante sentencia dictada un día antes de que fuese nombrada la nueva junta directiva del máximo tribunal de la República. En el fallo se estableció que los jueces temporales, ocasionales, accidentales o provisorios no tienen derecho de ser llevados ante los tribunales disciplinarios previstos en el Código de Ética del Juez venezolano, sino que en caso de que deba estudiarse su posible suspensión o destitución la misma será decidida por la Comisión en cuestión, que está integrada por los magistrados que presiden cada una de las salas del TSJ. “Lo que hicieron fue darle revestimiento de jurisprudencia a lo que ya venía ocurriendo de hecho. Hasta ahora la remoción de estos jueces se hacía mediante oficios de cinco líneas, dictados por la Comisión Judicial. Los desmanes del TSJ tendrán ahora soporte mediante sentencia”, aseveró el ex juez de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, Juan Carlos Apitz.<sup>52</sup>

La Comisión Judicial del Tribunal Supremo de Justicia, por tanto, quedó a cargo, con toda discrecionalidad, de continuar con la remoción y desti-

<sup>51</sup> Disponible en : <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Mayo/516-7513-2013-09-1038.html>.

<sup>52</sup> Véase en el reportaje “TSJ blindó mediante sentencia su poder sobre los jueces”, *El Nacional*, Caracas, 14 de mayo de 2013, disponible en: [enhttp://www.el-nacional.com/noticias/politica/tsj-blindo-mediante-sentencia-poder-sobre-los-jueces\\_165423](http://www.el-nacional.com/noticias/politica/tsj-blindo-mediante-sentencia-poder-sobre-los-jueces_165423).

tución de jueces temporales y provisorios, que eran casi todos, sin tener éstos garantía alguna del debido proceso, con los efectos demoleedores que ello ha tenido sobre el Estado de derecho.<sup>53</sup>

En todo caso, lo importante a destacar es que todo ese descalabro del Poder Judicial se realizó por obra y gracia del juez constitucional, el cual, primero, legitimó la usurpación de la voluntad popular que ocurrió de manos de la Asamblea Nacional Constituyente de 1999; luego de eso avaló la supervivencia de la transitoriedad constitucional dictada en el 2000 sin aprobación popular, y con ella, el instrumento para acabar con la autonomía e independencia de los jueces, que fue la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, lo que continuó la Comisión Judicial del Tribunal Supremo, con el aval, por supuesto, del juez constitucional.

Y en ese marco, el juez constitucional en Venezuela asumió el papel de demoler sistemáticamente todos los principios del Estado democrático; es decir, el principio democrático representativo, el principio democrático participativo, el principio del gobierno alternativo y electivo, el principio de la separación de poderes y el principio descentralizador del Estado federal.<sup>54</sup> Y lo más grave: a partir de diciembre de 2010 el Tribunal Supremo de Justicia,

---

<sup>53</sup> Sobre la intervención del Poder Judicial véase Brewer-Carías, Allan R., “La progresiva y sistemática demolición institucional de la autonomía e independencia del Poder Judicial en Venezuela 1999-2004”, en *XXX Jornadas J. M. Domínguez Escovar. Estado de derecho, administración de justicia y derechos humanos*, Barquisimeto, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, 2005, pp. 33-174; “La Justicia sometida al poder y la interminable emergencia del Poder Judicial (1999-2006)”, *Derecho y democracia. Cuadernos Universitarios*, Caracas, Órgano de Divulgación Académica, Vicerrectorado Académico, Universidad Metropolitana, año II, núm. 11, septiembre de 2007, pp. 122-138; “Sobre la ausencia de carrera judicial en Venezuela: jueces provisorios y temporales y la irregular jurisdicción disciplinaria judicial”, *Revista de Derecho Funcionario*, Caracas, núms. 12-19, mayo de 2014-diciembre de 2016, pp. 8-26.

<sup>54</sup> Véase Brewer-Carías, Allan R., *La dictadura judicial y la perversión del Estado de derecho...*, cit.; *La consolidación de la tiranía judicial...*, cit.; Ayala Corao, Carlos M. y Chavero Gazdik, Rafael J., *El libro negro del TSJ de Venezuela: del secuestro de la democracia y la usurpación de la soberanía popular a la ruptura del orden constitucional (2015-2017)*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2017; *Memorial de agravios 2016 del Poder Judicial. Una recopilación de más de 100 sentencias del TSJ*, investigación preparada por las ONGs: Acceso a la Justicia, Transparencia Venezuela, Sinergia, espacio público, Provea, IPSS, Invesp, disponible en: <https://www.scribd.com/document/336888955/Memorial-de-Agravios-del-Poder-Judicial-una-recopilacion-de-mas-de-100-sentencias-del-TSJ>, y Haro, José Vicente, “Las 111 decisiones inconstitucionales del TSJ ilegítimo desde el 6D-2015 contra la Asamblea Nacional, los partidos políticos, la soberanía popular y los DDHH”, *Buscando el Norte*, 10 de julio de 2017, disponible en: <http://josevicenteharo-garcia.blogspot.com/2016/10/las-33-decisiones-del-tsj.html>.

y especialmente su Sala Constitucional, quedó integrado con magistrados militantes políticos identificados con el gobierno.<sup>55</sup>

Así se materializó el asalto final al Tribunal Supremo, tal como lo señaló en su momento (2010) la ex magistrada de la antigua Corte Suprema de Justicia, Hildegard Rondón de Sansó:

El mayor de los riesgos que plantea para el Estado la desacertada actuación de la Asamblea Nacional en la reciente designación de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia no está sólo en la carencia, en la mayoría de los designados de los requisitos constitucionales, sino el haber llevado a la cúspide del Poder Judicial la decisiva influencia de un sector del Poder Legislativo, ya que para diferentes salas, fueron elegidos cinco parlamentarios.<sup>56</sup>

Además, la profesora Sansó destacó que “todo un sector fundamental del poder del Estado va a estar en manos de un pequeño grupo de sujetos que no son juristas, sino políticos de profesión, y a quienes corresponderá, entre otras funciones, el control de los actos normativos”, agregando que “Lo más grave es que los designantes, ni un solo momento se percataron de que estaban nombrando a los jueces máximos del sistema jurídico venezolano que, como tales, tenían que ser los más aptos, y de reconocido prestigio como lo exige la Constitución”.

Concluyó la ex magistrada, reconociendo entre “los graves errores” que incidieron sobre la elección, el hecho de

...la configuración del Comité de Postulaciones Judiciales, al cual la Constitución creó como un organismo neutro, representante de los “diferentes sectores de la sociedad” (art. 271), pero la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia lo convirtió, en forma inconstitucional, en un apéndice del Poder Legislativo. La consecuencia de este grave error era inevitable: los electores eligieron a sus propios colegas, considerando que hacerlo era lo más natural de este mundo y ejemplo de ello fueron los bochornosos aplausos con que se festejara cada nombramiento.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> Véanse los estudios de acceso a la justicia: “Perfil de la Sala Constitucional”, *Acceso a la Justicia. El Observatorio Venezolano de la Justicia*, 18 de agosto de 2016, disponible en: <http://www.accesoalajusticia.org/perfil-de-la-sala-constitucional-del-tsj/>, y “Los magistrados de la Revolución”, disponible en: <http://www.accesoalajusticia.org/wp-content/uploads/2017/03/Los-magistrados-de-la-revolucion%C3%B3n.pdf>.

<sup>56</sup> Rondón de Sansó, Hildegard, “*Obiter dicta*. En torno a una elección”, *La Voce d'Italia*, 14 de diciembre de 2010.

<sup>57</sup> *Idem*.

Lo anterior no fue sino fruto de un supuesto “nuevo paradigma constitucional latinoamericano”, fenómeno que no fue más que un gran fraude constitucional desarrollado de la mano de Hugo Chávez Frías, en Venezuela, de Rafael Correa, en Ecuador, y de Evo Morales, en Bolivia,<sup>58</sup> a quienes unos asesores que llegaron del otro lado del Atlántico<sup>59</sup> les enseñaron como, disfrazando regímenes autoritarios de “democracia participativa”, podían acaparar el poder, causando con ello la debacle en el constitucionalismo de dichos países de América Latina, y de la cual ahora sólo parece recuperarse Ecuador (2018). En Bolivia a lo que ha conducido es a la instalación de una especie de “nueva monarquía”,<sup>60</sup> y en Venezuela, a la dictadura que padecemos, que incluso después de desarrollarse como una dictadura judicial comandada por el juez constitucional desde el Tribunal

<sup>58</sup> Véase, por ejemplo, lo que expresamos cuando se pretendió aplicar el mismo esquema en Honduras: Brewer-Carías, Allan R., *Reforma constitucional, Asamblea Constituyente y control judicial: Honduras (2009), Ecuador (2007) y Venezuela (1999)*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2009, Serie Derecho Administrativo No. 7.

<sup>59</sup> La periodista Maye Primera, en su reportaje “Asesores constituyentes. Juristas y politólogos españoles colaboraron con el Ejecutivo bolivariano de Venezuela”, *cit.*, expresaba, entre otras cosas, que “Los juristas y politólogos españoles que desde hace casi tres lustros han asesorado a las asambleas constituyentes y a los gobiernos de Venezuela, Ecuador y Bolivia son ahora el músculo intelectual de Podemos [...] «en Venezuela, la idea original de llamar a una Constituyente para refundar el Estado es de Chávez. Y Viciano [Pastor] y Martínez Dalmau dieron cierto apoyo y mucha asesoría. Llegaron a Caracas en 1999, en pleno debate constituyente y no fueron los ideólogos del proceso, pero sí aportaron muchas ideas que fueron incluidas en la Constitución», afirma a *El País* un abogado venezolano que trabajó con ambos durante la Asamblea Nacional Constituyente. Una vez vencido el mandato constituyente, los catedráticos de la Universidad de Valencia se convirtieron en asesores de la bancada *chavista* que aún domina el poder legislativo venezolano, y en 2007 aconsejaron a Hugo Chávez cuando intentó llevar adelante un primer intento de reforma constitucional, que fue negada en un referéndum”. *El País*, 17 de junio de 2014, disponible en: [https://elpais.com/politica/2014/06/18/actualidad/1403055722\\_556213.html](https://elpais.com/politica/2014/06/18/actualidad/1403055722_556213.html). Véase, además, el reportaje “Profesores españoles diseñan en la sombra la Venezuela de Chávez”, *PeriodistaLatino*, 25 de noviembre de 2007, disponible en: <http://blogs.periodistadigital.com/periodistalaino.php/2007/11/25/profesores-espanoles-disenan-en-la-sombra>, y el de Chicote, Javier, “Chávez pagaba 7.000 euros al mes por cada asesor de la fundación CEPS. La ONG de Iglesias, Errejón, Monedero, Bescansa y Alegre gastaba en Caracas el 25 por ciento de los fondos”, *ABC.España*, actualizado el 17 de febrero de 2015, disponible en: <https://www.abc.es/espana/20150217/abci-chavez-dinero-asesor-podemos-201502162145.html>.

<sup>60</sup> Brewer-Carías, Allan R., “Las nuevas «monarquías hereditarias» latinoamericanas, la democracia como disfraz y la reelección indefinida de los gobernantes. El caso de la sentencia 084 del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia de 28 de Noviembre de 2017”, 2 de diciembre de 2017, disponible en: <http://allanbrewer-carias.net/site/wp-content/uploads/2017/12/180.-Brewer.doc-Sentencia-No.-84-Bolivia-y-las-nuevas-monarquias.pdf>.

Supremo de Justicia,<sup>61</sup> en el 2017, en otra franca violación de la Constitución pasó a transformarse en una dictadura constituyente a cargo de una Asamblea Constituyente convocada sin la participación del pueblo, también avalada por el juez constitucional.<sup>62</sup>

Como lo resumió Asdrúbal Aguiar, ex juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en un reciente artículo:

El daño vertebral que el socialismo del siglo XXI le inflige a la democracia es judicializar la política. La experiencia la inauguran, a mediados del siglo XX, los cubanos. No por azar, todo disidente político es considerado criminal, sometido a la justicia, llevado a la cárcel sin más.

Alcanzado el siglo XXI, Hugo Chávez, coludido con profesores de Valencia, España, visitantes de la Universidad de La Habana y dentro de cuyo seno surge Podemos, afina la experiencia y la extiende a la Bolivia de Evo Morales y al Ecuador de Rafael Correa, instalando en la región, bajo inspiración del Foro de Sao Paolo, “regímenes de la mentira”.

Sobre el pecado original de la Constituyente venezolana de 1999, ésta trastoca sus límites y al efecto remueve, sin fórmula de juicio ni derecho a la

---

<sup>61</sup> Véase Brewer-Carías, Allan R., *La dictadura judicial y la perversión del Estado de derecho...*, cit.; Ayala Corao, Carlos M. y Chavero Gazdik, Rafael J., *El libro negro del TSJ de Venezuela...*, cit.; *Memorial de agravios 2016 del Poder Judicial...* cit., y Haro, José Vicente, “Las 111 decisiones inconstitucionales del TSJ ilegítimo...”, cit.

<sup>62</sup> Véase Brewer-Carías, Allan R., *Usurpación constituyente 1999, 2017. La historia se repite...*, cit. Cuán equivocado estaba Juan Carlos Monedero cuando, al insistir que para implantar el “socialismo del siglo XXI” era necesaria “la figura del liderazgo fuerte [...] —no a un dictador, ni siquiera amable—”, llegó a afirmar con toda ingenuidad que ello era algo “impensable en términos reales gracias a las actuales Constituciones vigentes”. Falso. La Constitución de 1999 contenía el germen del autoritarismo, como lo denuncié ese mismo año al propugnar el voto No en el referendo aprobatorio de la Constitución. La realidad demostró también que no era cierto lo afirmado por Monedero, en el sentido de que supuestamente “la politización que ha vivido el pueblo venezolano en los últimos 10 años permite inferir una evolución claramente democrática que, además, solvente los problemas de participación de las democracias parlamentarias de baja intensidad”. Nada de ello se logró, siendo nada más que una ingenuidad afirmar, como también lo hizo Monedero, que Chávez había “optado por crear un partido, no un movimiento que responda a su voluntad”, cuando fue todo lo contrario, y que habría “apostado por el socialismo [pero no] por el «chavismo»”, cuando eso fue precisamente lo que ocurrió. Como el mismo Monedero lo confesó en uno de sus trabajos, efectivamente, “la realidad es más compleja que la teoría”, habiendo resultado de todo el “experimento” del “socialismo del siglo XXI” que tanto apoyó, el desarrollo de una dictadura cleptocrática con un partido oficial que de “socialismo” tiene sólo el nombre, o como el propio Monedero lo reconoció, “de un sector cortesano que juega al autoritarismo mientras se enriquece con prácticas corruptas”. Véase en “Hacia una filosofía política del socialismo en el siglo XXI”, cit., pp. 84-86.

defensa, los integrantes del Poder Judicial. Los jueces son transformados en provisorios, para sujetarlos, y a los magistrados de la antigua Corte Suprema de Justicia les cancela sus periodos de elección, los manda a casa, dado que, en lo adelante, nace el actual e inconstitucional Tribunal Supremo de Justicia revolucionario.

Lo que sigue es bochornoso y se olvida. Los jueces provisorios del novísimo TSJ, como jueces en causa propia y en Sala Constitucional, deciden que no están sujetos al cumplimiento de los requisitos de la nueva Constitución para ejercer como tales. Allí se quedan, justamente, para judicializar la política.

Morales y Correa no se quedan atrás con sus constituyentes, una que escribe el texto fundamental del país dentro de un cuartel y finge debatirla en la sede de la Lotería Nacional, y la otra desde Montecristi; todas subvirtiendo los procesos correspondientes y mirando el objetivo, controlar el poder para siempre.

El denominador común es la forja de amanuenses, de escritores al servicio de las narco-logias que secuestran a dichos Estados, para que, en función de sus crímenes e ilegalidades desde el poder se encarguen de purificarlos; y, si fuese el caso, interpreten a conveniencia la Constitución para que diga lo que no dice, sin necesidad de enmiendas o reformas.

En el caso venezolano es voluminosa la memoria escrita por Allan R. Brewer-Carías.

La mentira constitucional se hace moneda de curso corriente. La describe, premonitoriamente, el maestro italiano fallecido Piero Calamandrei, al dar cuenta del fascismo que lo persigue: “Es algo más complicado y turbio que la ilegalidad: es la simulación de la legalidad, el fraude, legalmente organizado, a la legalidad... La corrupción y degeneración... es el instrumento normal y fisiológico del gobierno [que se funda en la mentira legalizada]”.

...El engendro de una justicia venal y arrodillada ha hecho posible el absurdo de la muerte de la democracia a fuerza de votos, en América Latina, un contrasentido. Ella desconoce la soberanía popular a conveniencia y afirma como soberanos los atentados a la constitución por los dictadores de nuevo cuño.<sup>63</sup>

Quizá por ello el profesor Francisco Palacios, asesor del gobierno de Venezuela en todo ese proceso, afirmó, en una entrevista en mayo de 2016, al referirse a las “nuevas” Constituciones de Venezuela, Ecuador y Bolivia, que: “Nadie podrá negar que estas Constituciones son protrans-

<sup>63</sup> Aguiar, Asdrúbal, “La judicialización de la política”, *El Nacional*, 7 de agosto de 2018, disponible en: [http://www.el-nacional.com/noticias/columnista/judicializacion-politica\\_246719](http://www.el-nacional.com/noticias/columnista/judicializacion-politica_246719).



parencia, prosociales y procontrol. Otra cosa es la realidad, es decir, que se estén cumpliendo o no”.<sup>64</sup>

Y esto último, por lo visto, para un profesor de derecho constitucional parecería que no tiene mayor importancia, sobre todo cuando se está bien lejos de la tragedia causada por el “nuevo constitucionalismo” que propugnó tan vehementemente. En Zaragoza, ciertamente, poco importa que las Constituciones allende el mar se estén cumpliendo o no, y que el Estado fallido que resultó de los despojos de la destrucción del Estado democrático que tanto ayudaron a ejecutar —basándose en sus teorías “participativas” del “nuevo constitucionalismo” y que en triste hora “experimentaron” en Venezuela—, haya terminado produciendo, como lo calificó el secretario general de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Luis Almagro, “el éxodo más grande que ha existido en la historia del hemisferio occidental”.<sup>65</sup> Y no precisamente porque se viva bien en el país.

Pero como dijimos, por lo visto eso no importa. Como tampoco importa que en Venezuela, desde el punto de vista constitucional, todo este experimento del “nuevo constitucionalismo” haya, como lo observó Piero Calamandrei al referirse al régimen fascista, originando un *regime della menzogna*, que es “algo más profundo y complicado que una oscura ilegalidad: Fue la simulación de la ilegalidad, el fraude, legalmente organizado, a la legalidad. [Un] gobierno de la indisciplina autoritaria, de la legalidad adulterada, de la ilegalidad legalizada, del fraude constitucional”.<sup>66</sup>

Pero, nada de eso importa; sino según las propias palabras del propio Sr. Palacios, lo que importaría fue que colaboraron en “redactar” unas constituciones que supuestamente “son protransparencia, prosociales y procontrol”, así todo ello no sea sino una gran mentira.

---

<sup>64</sup> Larroy, Carlos y López Hurtado, Pablo, “El «brazo judicial» de Maduro se doctoró en tres visitas a Zaragoza. El tribunal que juzgó la tesis de Gladys Gutiérrez, presidenta del Tribunal Supremo de Venezuela, contaba con dos profesores de Podemos. El director de su doctorado defiende que fue un tribunal plural porque también había profesores de derechas”, *El Español*, 29 de mayo de 2016, disponible en: [https://www.elespanol.com/reportajes/20160528/128237338\\_0.html](https://www.elespanol.com/reportajes/20160528/128237338_0.html).

<sup>65</sup> Véase el reportaje “Almagro: crisis migratoria venezolana es el éxodo más grande del hemisferio”, *Noticierodigital.com*, Santo Domingo, 29 de agosto de 2018, disponible en: <http://www.noticierodigital.com/2018/08/almagro-proxima-semana-se-hara-reunion-abordar-la-crisis-migratoria-sufre-venezuela/>.

<sup>66</sup> Véase Calamandrei, Piero, *Il fascismo, come regime della menzogna*, Laterza, 2014. Asimismo, sobre Venezuela, Brewer-Carías, Allan R., *La mentira como política de Estado. Crónica de una crisis política permanente...*, cit.

#### IV. ALGO SOBRE LA PRETENDIDA “SUSTITUCIÓN” DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA POR LA “DEMOCRACIA PARTICIPATIVA”

En ese contexto del “nuevo constitucionalismo” uno de los pilares del proceso de desconstitucionalización del Estado que en su nombre se provocó en Venezuela fue el planteamiento del supuesto sacrificio de la “democracia representativa” por parte de una pretendida “democracia participativa”, lo que incluso estuvo en la base de la propuesta de reforma constitucional que presentó el entonces presidente Hugo Chávez, en 2007, con la asesoría de algunos de los mismos profesores españoles antes mencionados,<sup>67</sup> y que fue rechazada mediante referéndum por el pueblo. La misma se basó en el consabido discurso autoritario que se encubre detrás del “nuevo constitucionalismo” o del “nuevo paradigma constitucional” sobre el concepto de “democracia participativa”, como si fuera contrapuesto a la democracia representativa a la cual se desprestigia sistemáticamente y se le achacan todos los males de la democracia.<sup>68</sup>

La “democracia participativa” en ese discurso, en realidad, de democracia sólo tiene el nombre, siendo hábilmente utilizado frente a los fracasos

---

<sup>67</sup> El profesor Francisco Palacios Romeo, según se informó en su CV, entre 2004 y 2007 fue asesor en diversas actividades en Venezuela, en particular, en proyectos de investigación en la Universidad Central de Venezuela y en la Asamblea Nacional, y como contratado por la Procuraduría General de la República, en temas como “Sustantividad normativa del nuevo modelo constitucional venezolano”, “Estudio del sistema parlamentario y desarrollo legislativo del proceso”, “Proyecto de reforma constitucional (2007)” y “Ley habilitante (2007)”. Puede consultarse la información en la “hoja de vida” del profesor Palacios publicada en: <https://redestudioscomparadosdfshh.files.wordpress.com/2017/02/cv-francisco-palacios-romeo.pdf>. Igualmente consultable en el reportaje de Maye Primera, “Asesores constituyentes. Juristas y politólogos españoles colaboraron con el Ejecutivo bolivariano de Venezuela”, *cit.* Véase, además, Palacios Romeo, Francisco, “Falacias ideológicas y aporías técnicas sobre los nuevos procesos políticos de América Latina (en torno a un argumentario de Brewer-Carías sobre el hecho social-participativo)”, *Actas Congreso Internacional América Latina: la autonomía de una región (XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles)*, Consejo Español de Estudios Iberoamericanos, 2012, p. 615.

<sup>68</sup> Las críticas a la democracia representativa deben ser para perfeccionarla, no para eliminarla, y menos para sustituirla por la llamada “democracia participativa”. Véase, por ejemplo, Brewer-Carías, Allan R., “Sobre los elementos de la democracia como régimen político: representación y control del poder”, *Revista Jurídica Digital IUREced*, edición 1, trimestre 1, 2010-2011, disponible en: <http://www.megaupload.com/?d=Z9Y2WIR>; “La necesaria revalorización de la democracia representativa ante los peligros del discurso autoritario...”, *cit.*, pp. 457-482; “Participación y representatividad democrática en el gobierno municipal”, *Ita Ius Esto. Revista de Estudiantes*, Lima, 2011, pp. 11-36, disponible en: <http://www.itaiusesto.com/participacion-y-representacion-democratica-en-el-gobierno-municipal/>.

políticos que han experimentado las democracias representativas por la incompreensión de los partidos políticos en permitir su evolución y perfeccionamiento. Es claro que muchas veces la expresión se utiliza sin que se sepa efectivamente de qué se trata y, generalmente, confundiendo indebidamente a la democracia participativa con elementos de democracia directa, como podría ser la iniciativa para convocar una Asamblea Constituyente o para proceder a la revocación de mandatos populares. Pero en la mayoría de los casos se utiliza como una engañosa y clara estrategia para acabar con la propia democracia representativa como régimen político, exacerbando la desconfianza en las propias instituciones del Estado constitucional democrático de derecho.<sup>69</sup>

La confusión originada por el clamor que a veces se siente por la necesidad de la participación, la cual, además, por esencia es contraria al autoritarismo, obliga a reflexionar sobre la propia democracia para poder situar el concepto de participación política donde le corresponde, que es, entre otros, en el ámbito local de la descentralización política. Sin duda, los dos principios fundamentales de la democracia en el mundo contemporáneo son, y seguirán siendo, la representación y la participación.

Pero ante el discurso autoritario deben tenerse claros los conceptos: primero, la representación, que si a algo se contraponen, es a la democracia directa, por lo que la verdadera dicotomía que existe en este caso es entre “democracia representativa” o indirecta, y “democracia directa”. Segundo,

---

<sup>69</sup> Véase Brewer-Carías, Allan R., “La democracia representativa y la falacia de la llamada «democracia participativa, sin representación»”, en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Estudios de derecho electoral. Memoria del Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral*, México, UNAM, Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho, Facultad de Estudios Superiores Aragón, Facultad de Derecho y Criminología, Universidad Autónoma de Nuevo León, 2011, pp. 25-36. Llegué a presumir que había sido en relación con este trabajo que el profesor Francisco Palacios, director de la tesis “secreta” de Zaragoza de la magistrada Gladys Gutiérrez, antes mencionada, escribió sus comentarios en el estudio de Palacios Romeo, Francisco, “Falacias ideológicas y aporías técnicas sobre los nuevos procesos políticos de América Latina...”, *cit.*, pp. 615-622. Sin embargo, no fue así, y su reacción fue contra nuestras críticas a las leyes orgánicas del Poder Popular de 2010, expresadas, entre otros, en Brewer-Carías, Allan R., “Introducción general al régimen del Poder Popular y del Estado comunal (O de cómo en el siglo XXI en Venezuela se decreta, al margen de la Constitución, un Estado de comunas y de consejos comunales, y se establece una sociedad socialista y un sistema económico comunista, por los cuales nadie ha votado)”, en Allan R. Brewer-Carías *et al.*, *Leyes orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado comunal (Los consejos comunales, las comunas, la sociedad socialista y el sistema económico comunal)*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2011, Colección Textos Legislativos No. 50, pp. 9-183. Véanse los comentarios más recientes en Sira Santana, Gabriel, *Poder Popular, descentralización y participación ciudadana*, Caracas, Centro para la Integración y el Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, 2018, pp. 102 y ss.

la participación, a la vez, si a algo se contraponen, no es a la representación, sino a la “exclusión” política, de manera que la verdadera dicotomía que en este plano surge es entre “democracia participativa” o de inclusión, y “democracia de exclusión” o exclusionista.

Y esto es precisamente lo que se confunde deliberadamente cuando se habla de “democracia participativa” para, supuestamente, acabar con los vicios de la democracia representativa, cuando en ciertos casos lo que se quiere es destacar la necesidad de mecanismos de democracia directa, y en otros, confundiendo los conceptos para buscar la eliminación o minimización de la representatividad y establecer una supuesta relación directa entre un líder mesiánico y el pueblo, a través de los mecanismos institucionales incluso paralelos a los propios órganos electos del Estado, dispuestos para hacerle creer al ciudadano que participa, cuando lo que se está es sometiendo al control del poder central, como ha ocurrido en Venezuela.

En cuanto a la democracia representativa o democracia indirecta, ésta es, y seguirá siendo, de la esencia de la democracia, de manera que no hay democracia sin representación, y en particular, sin órganos representativos, como son los congresos o parlamentos. Su sustitución es esencialmente imposible si de democracia se trata, sin perjuicio de que la representatividad, por fortuna, se haya venido enriqueciendo en las últimas décadas, precisamente con la introducción en nuestros sistemas políticos de mecanismos de democracia directa que la complementan, pero que jamás podrán sustituirla.<sup>70</sup>

No puede existir en el mundo contemporáneo una democracia que sea sólo refrendaria, plebiscitaria o de cabildos abiertos permanentes, a pesar de que en casi todos los sistemas constitucionales contemporáneos se hayan incorporado mecanismos de consultas populares y de asambleas de ciudadanos con el objeto de complementar la representatividad, como son los diversos referendos (consultivos, aprobatorios, decisorios, abrogatorios, autorizatorios y revocatorios), al igual que las iniciativas populares. Ello sin duda ha contribuido, en algunos casos, a la movilización popular y a la relativa manifestación directa de voluntad del pueblo; pero es claro que esos mecanismos no pueden sustituir a la democracia conducida por representantes electos.

El reto, en este punto, para contribuir a la consolidación del Estado democrático de derecho, es asegurar que dichos representantes sean realmente representativos de las sociedades y sus comunidades, y sean elegidos

---

<sup>70</sup> Brewer-Carías, Allan R., “La necesaria revalorización de la democracia representativa ante los peligros del discurso autoritario...”, *cit.*, pp. 457-482.

en sistemas de sufragio directo, universal y secreto, donde impere el pluralismo político, y a través de procesos electorales transparentes que aseguren el acceso al poder con sujeción al Estado de derecho, en los cuales no puede prescindirse de los partidos, aunque, por supuesto, indispensablemente renovados.

Pero más interés contemporáneo tiene el segundo principio de la democracia, el de la participación política, que apunta a establecer un régimen democrático de inclusión política, donde el ciudadano sea parte de su comunidad organizada con autonomía política y contribuya a tomar las decisiones que le conciernen. Participar, en definitiva, es estar incluido, por lo que la dicotomía, en este caso de la participación política, es la exclusión política, la cual, además, conlleva la de orden social y económico.

No debe olvidarse que participar en el lenguaje común es ser parte de..., es pertenecer, incorporarse, contribuir, estar asociado o comprometerse a...; es tener un rol, tomar parte activa, estar envuelto o tener una mano en...; es, en fin, asociarse, compartir o tener algo que ver con...; lo que implica que en el lenguaje político no sea otra cosa que ser parte de una comunidad política que, por esencia, debe gozar de autonomía política, en la cual el individuo tiene un rol específico de carácter activo para contribuir a la toma de decisiones, que no se agota, por ejemplo, en el solo ejercicio del derecho al sufragio; o en ser miembro de sociedades intermedias, aun las de carácter político, como los partidos políticos; o en votar en referendos; o en participar en asambleas de ciudadanos, y menos si son controladas por un poder central.

La participación política democrática, por tanto, en ninguna sociedad democrática se ha logrado permanentemente con las solas votaciones en referendos o consultas populares, ni con manifestaciones, así sean multitudinarias, y menos de las que son obedientes y sumisas a un líder. Eso, que no es más que una forma de manifestación política, la historia se ha encargado de enseñarnosla en todas sus facetas, incluyendo las propias de los autoritarismos fascistas del siglo pasado, y no se puede confundir con participación política.

Para que la democracia sea inclusiva o de inclusión, tiene que permitir al ciudadano poder ser parte efectivamente de su comunidad política, que ante todo tiene que ser autónoma; tiene que permitirle desarrollar conciencia de su efectiva pertenencia, o sea, de pertenecer en el orden social y político a una comunidad, a un lugar, a una tierra, a un campo, a una comarca, a un pueblo, a una región, a una ciudad, en fin, a un Estado, y ser electo para ello, como representante del mismo.

Por tanto, la democracia participativa no es nada nuevo en la historia política; ha estado siempre, desde los mismos días de las revoluciones del siglo XIX, en la teoría y las prácticas políticas democráticas. En todos los países con democracias consolidadas, incluso, está imperceptiblemente arraigada en el nivel más ínfimo de los territorios de los Estados, en las entidades políticas autónomas, como los municipios o las comunas, con gobiernos propios electos democráticamente;<sup>71</sup> es decir, en la base de la distribución territorial del poder que tanto aborrecen los autoritarismos.<sup>72</sup>

Sin embargo, según explicó el propio proponente de la reforma constitucional de 2007, lo que se buscaba era eliminar la representación y la democracia representativa mediante el establecimiento del Estado del Poder Popular o del Poder Comunal, o Estado comunal, estructurado desde los consejos comunales como unidades u organizaciones sociales *no electas mediante sufragio universal, directo y secreto* y, por tanto, sin autonomía territorial, supuestamente dispuestos para canalizar la “participación ciudadana”, pero conforme a un sistema de conducción centralizado desde la cúspide del Poder Ejecutivo nacional, que es la antítesis de la participación. Así fue como se definió en el Anteproyecto de Constitución que el presidente Chávez presentó ante la Asamblea Nacional, para “la construcción del *socialismo bolivariano, el socialismo venezolano, nuestro socialismo, nuestro modelo socialista*”,<sup>73</sup> cuyo “núcleo básico e indivisible” debía ser “la comunidad”, “donde los ciudadanos y las ciudadanas comunes tendrán el poder de construir su propia geografía y su propia historia”.<sup>74</sup> Y todo ello bajo la premisa de que “sólo en el socialismo será posible la verdadera democracia”;<sup>75</sup> pero, por supuesto,

---

<sup>71</sup> Véase Brewer-Carías, Allan R., “Democracia participativa, descentralización política y régimen municipal”, en López Olvera, Miguel Alejandro y Rodríguez Lozano, Luis Gerardo (coords.), *Tendencias actuales del derecho público en Iberoamérica*, México, Porrúa, 2006, pp. 1-23, y *La responsabilidad del Estado frente a terceros. Ponencias continentales del II Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo y Público*, Capítulo Ecuador, Ecuador, Asociación Iberoamericana de Profesionales en Derecho Público y Administrativo “Jesús González Pérez”, 2005, pp. 273-294.

<sup>72</sup> Brewer-Carías, Allan R., *Constitución, democracia y control del poder*, Mérida-Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2004, pp. 93 y ss.

<sup>73</sup> Véase “Discurso de orden pronunciado por el ciudadano comandante Hugo Chávez Frías, presidente constitucional de la República Bolivariana de Venezuela en la conmemoración del ducentésimo segundo aniversario del juramento del libertador Simón Bolívar en el Monte Sacro y el tercer aniversario del referendo aprobatorio de su mandato constitucional”, sesión especial del día miércoles 15 de agosto de 2007, Asamblea Nacional, División de Servicio y Atención Legislativa, Sección de Edición, Caracas, 2007, p. 34.

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 35. Estos conceptos se recogen, igualmente, en la exposición de motivos para la reforma constitucional, agosto de 2007, donde se expresa la necesidad de “ruptura del

una “democracia” sin representación, que, conforme se formuló en la reforma propuesta para el artículo 136 de la Constitución, “*no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población*”.<sup>76</sup> Es decir, se pretendió establecer con la reforma constitucional una “democracia” que no es democracia, pues en el mundo moderno no hay, ni ha habido, democracia sin elección de representantes.

Con esa base, en la Constitución venezolana de 1999 al Estado se lo configuró como un Estado social y democrático de derecho y de justicia (artículo 2o.), montado sobre principios de democracia representativa y participativa para garantizar, entre otros elementos, el funcionamiento de un gobierno basado en la elección de representantes, la alternabilidad republicana, la revocatoria de mandatos y la participación ciudadana en la conducción del Estado (artículo 6o.).

A tal efecto, en cuanto a la elección popular de los representantes, la Constitución organizó los poderes del Estado conforme al principio de la separación de poderes, dividiendo el poder público no sólo entre los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), sino entre cinco, agregándose a los anteriores el Poder Electoral, con la autoridad electoral, y el Poder Ciudadano, con los órganos constitucionales de control; pero con la característica fundamental de que los titulares de todos esos poderes deben ser electos por votación popular, en forma directa o indirecta, conforme a los principios de la democracia representativa. Es decir, conforme a la Constitución puede decirse que todos los titulares de todos los órganos de los poderes públicos, deben ser electos popularmente en forma democrática y participativa.

La diferencia en la elección popular de los titulares de los órganos del Estado está en la forma de la misma, en el sentido de que en algunos casos

---

modelo capitalista burgués” (p. 1); de “desmontar la superestructura que le da soporte a la producción capitalista” (p. 2); de “dejar atrás la democracia representativa para consolidar la democracia participativa y protagónica” (p. 2); de “crear un enfoque socialista nuevo” (p. 2) y “construir la vía venezolana al socialismo” (p. 3); de producir “el reordenamiento socialista de la geopolítica de la nación” (p. 8); de la “construcción de un modelo de sociedad colectivista” y “el Estado sometido al Poder Popular” (p. 11); de “extender la revolución para que Venezuela sea una República socialista, bolivariana”, y para “construir la vía venezolana al socialismo; construir el socialismo venezolano como único camino a la redención de nuestro pueblo” (p. 19).

<sup>76</sup> Véanse las citas de la propuesta y los comentarios en Brewer-Carías, Allan R., *Hacia la consolidación de un Estado socialista, centralizado, policial y militarista. Comentarios sobre el sentido y alcance de las propuestas de reforma constitucional 2007*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2007, Colección Textos Legislativos No. 42, pp. 22, 38, 45, 48, 52 y 61.

la elección popular es directa por el pueblo mediante sufragio universal y secreto, o sea, en primer grado, como es el caso de la elección del presidente de la República (artículo 228) y de los diputados a la Asamblea Nacional (artículo 186); y en otros casos, la elección popular es indirecta, en segundo grado, mediante elección realizada en nombre del pueblo por sus representantes electos (diputados) que integran la Asamblea Nacional, como es el caso de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (artículos 264 y 265), del contralor General de la República, del fiscal General de la República y del Defensor del Pueblo (artículo 279), y de los miembros del Consejo Nacional Electoral (artículo 296).

Ello implica que en ambos casos, conforme a las previsiones constitucionales, todos los titulares de los órganos de los poderes públicos tienen origen representativo y tienen que ser electos popularmente, sea en forma directa o indirectamente; de manera que nadie que no sea electo directamente por el pueblo puede ejercer el cargo de presidente de la República o de diputado a la Asamblea Nacional, y nadie que no sea electo indirectamente por el pueblo, a través de una mayoría calificada de diputados a la Asamblea Nacional, puede ejercer los altos cargos en los poderes Ciudadano, Electoral y Judicial.

En el segundo caso de elección popular indirecta, por tanto, sólo la Asamblea Nacional, actuando como cuerpo elector, puede designar a los titulares de los órganos de los poderes Ciudadano, Electoral y Judicial, y eso exclusivamente por el voto de la mayoría calificada de las dos terceras partes de los diputados.

En Venezuela, sin embargo, todos esos principios fueron sucesivamente demolidos por el juez constitucional, sobre todo después de que no pudieron ser cambiados mediante la reforma constitucional de 2007, que fue rechazada por el pueblo, y mediante la cual se propuso la eliminación de la democracia representativa y su sustitución por una llamada “democracia participativa” que “no nace del sufragio ni de elección alguna”, correspondiéndole entonces a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia el haber asumido el rol de agente para atentar contra la representatividad democrática a través de muchas sentencias; es decir, contra el derecho de los ciudadanos a elegir, el derecho a ser electo y el derecho a ejercer los cargos de representación popular. Y así sucedió, por ejemplo, con las sentencias con las que se distorsionó el derecho a elegir representantes en fraude a la representación proporcional (2006); se avalaron las inconstitucionales inhabilitaciones políticas que afectaron el derecho de ex funcionarios públicos a ser elegidos (2008, 2011); se le arrebató a una diputada en ejercicio el poder continuar



ejerciéndolas, revocándole inconstitucionalmente el mandato popular (2014); se le revocó ilegítima e inconstitucionalmente el mandato popular a varios alcaldes, usurpando las competencias de la Jurisdicción Penal (2014), y, en fin, se demolió el principio del gobierno democrático electivo y representativo, al imponerle a los venezolanos un gobierno sin legitimidad democrática en 2013, sin determinar con certeza el estado de salud —o si estaba vivo— del presidente Hugo Chávez Frías.

#### V. EL FRAUDE A LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL AVALADO POR EL JUEZ CONSTITUCIONAL QUE DISTORSIONÓ EL DERECHO A ELEGIR REPRESENTANTES (2006)

Entre los primeros atentados contra la democracia representativa perpetrados por el juez constitucional figura el realizado en relación con la elección directa de los representantes para integrar los órganos del Poder Legislativo, que, como dice la Constitución, debe realizarse “mediante votaciones libres, universales, directas y secretas” a través de un sistema mixto en el cual se debe garantizar “el principio de la personalización del sufragio y la representación proporcional” (que se ratifica en los artículos 186 y 293), lo que debe permitir que un porcentaje de los representantes se elija en circunscripciones uninominales y otro porcentaje en circunscripciones plurinominales, por listas cerradas y bloqueadas.

A tal efecto, desde la sanción de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1989 y del Estatuto Electoral del Poder Público del 2000, se había establecido un complejo sistema de escrutinio denominado “sistema nominal, con representación proporcional”, “sistema proporcional personalizado” o “sistema de personalización y de representación proporcional”, que comenzaba mediante la adjudicación de los puestos electos por representación proporcional en las circunscripciones plurinominales para posteriormente sustraer de los puestos adjudicados en esa forma a los partidos, los que obtuvieran por mayoría de votos en las circunscripciones uninominales y, en esa forma, poder mantener el grado requerido de proporcionalidad entre los votos obtenidos y los puestos adjudicados. El sistema, por supuesto, opera cuando los candidatos son de un mismo partido postulados para la elección mayoritaria en los circuitos uninominales y para la elección por lista en las circunscripciones plurinominales, por lo que si un partido sólo postulaba para elecciones uninominales o para las elecciones en las circunscripciones por lista, no había deducción alguna que hacer.

Una forma de burlar la Constitución y la ley y eliminar la proporcionalidad era, por tanto, que unos partidos se pusieran de acuerdo electoralmente, de manera que, conforme al mismo objetivo electoral, unos presentaran candidatos sólo en las circunscripciones uninominales y otros sólo en las circunscripciones plurinominales, de manera que no se tuvieran que producir las sustracciones mencionadas. Y esa fue la práctica política para burlar la Constitución que se desarrolló en Venezuela en el 2005, aplicada por los partidos que apoyaban al gobierno de Hugo Chávez, denominada como el método de “las morochas”.

Dicho mecanismo, que distorsionó fraudulentamente el principio de la representación proporcional, en lugar de haber sido corregido por el juez constitucional, fue avalado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia mediante la sentencia No. 74 (*caso Acción Democrática vs. Consejo Nacional Electoral y demás autoridades electorales*), del 25 de enero de 2006.<sup>77</sup> La Sala no sólo permitió la burla del principio constitucional de la representación proporcional, sino que violó el texto constitucional al abstenerse de impartir la justicia constitucional que le fue requerida y de controlar las actuaciones del Consejo Nacional Electoral.

En la sentencia, la Sala Constitucional simplemente, y “luego de un profundo análisis”, consideró que la práctica “al no estar prohibida” en la ley, entonces automáticamente

...encuadra dentro del orden jurídico; y aun cuando pudiere afirmarse que no toda conducta permitida resulta *per se* ajustada a la Constitución, en el presente caso, tampoco encuentra la Sala afectación alguna al principio de representación proporcional, habida cuenta que el mecanismo de postulación adoptado y bajo el cual se inscribieron los candidatos a diputados para las elecciones del mes de diciembre de 2005 (incluso los del partido político accionante), no proscribire, rechaza, ni niega la representación proporcional.

La Sala Constitucional, además, para abstenerse de ejercer la justicia constitucional al conocer de una acción de amparo que había sido ejercida contra el Consejo Nacional Electoral por violación del derecho constitucional al sufragio, argumentó que supuestamente “el desarrollo de las garantías de la personalización del sufragio y la representación proporcio-

<sup>77</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 105, 2006, pp. 122-144. Asimismo, véanse los comentarios a la sentencia en Brewer-Carías, Allan R., “El juez constitucional vs. el derecho al sufragio mediante la representación proporcional”, en Allan R. Brewer-Carías, *Crónica sobre la “in” justicia constitucional...*, cit., pp. 337-348.

nal” debía hacerse “a través de la reserva legal” y que “la intangibilidad de la técnica de la reserva legal *limita la actuación del Poder Judicial en esta materia*, en acatamiento del principio de la división del poder y la distribución de funciones” —lo que equivalía al abandono pleno del ejercicio de sus funciones de control—, agregando, además, que teniendo el Poder Electoral a su cargo garantizar el derecho al sufragio en la forma prevista en la Constitución, la Sala no podía “inmiscuirse en el ámbito de competencias de los órganos del Poder Público Nacional, determinado mediante la reserva legal”. Mayor denegación de justicia constitucional es imposible encontrar, concluyendo la Sala con la afirmación reiterativa de que

La cuestión del método matemático para la adjudicación de escaños o curules corresponden fundamentalmente a la competencia exclusiva del Poder Electoral y la regulación de la garantía de la personalización del sufragio y el sistema proporcional corresponden a la Asamblea Nacional, en cuanto técnica de la reserva legal a que alude la propia Constitución en su artículo 63.

Es decir, simple llanamente, por conveniencia política, la Sala Constitucional, con graves errores jurídicos, por ejemplo, al referirse a la “reserva legal”, incurrió en denegación de justicia supuestamente porque no tenía competencia para controlar la constitucionalidad de los actos de los otros poderes del Estado, en particular los del Consejo Nacional Electoral, lo que no es otra cosa que la negación misma de la justicia constitucional y de los poderes de la Jurisdicción Constitucional.

Con esta sentencia, la Sala Constitucional violó el derecho constitucional a la representación proporcional en las elecciones de cuerpos representativos o deliberantes, pues como lo afirmó el magistrado Pedro Rafael Rondón Haaz —cuando todavía había sentencias en el Tribunal Supremo con votos salvados—, al contrario de lo afirmado en la misma,

...el mecanismo electoral que se denunció en este proceso, y que coloquialmente se conoce como “las morochas”, sí es *contrario al principio de representación proporcional, sí es contrario al derecho al sufragio y sí es contrario al derecho a la participación en los asuntos públicos*.

...se traduce en *un fraude a la Ley y más grave aún, en un fraude a la Constitución*, a través de un evidente *abuso de las formas jurídicas* en pro de conseguir una finalidad distinta a la que las normas constitucional y legal establecieron respecto del método de elecciones mixtas uninominal-lista y a través de un evidente *abuso de derecho* de las organizaciones con fines políticos a postular candidatos.

El tema fue incluso analizado por Dieter Nohlen, apreciado amigo y destacado experto en derecho electoral comparado, advirtiendo que “el efecto anticonstitucional del mecanismo de «las morochas» va mucho más lejos”, pues “infringe el principio de la igualdad del sufragio, o sea, uno de los principios fundamentales de la democracia moderna”.<sup>78</sup> En definitiva, coincidiendo con el voto salvado del magistrado Rondón Haaz, puede decirse que es lamentable que en este caso

...la Sala Constitucional, órgano rector de la justicia constitucional en nuestro ordenamiento jurídico, no haya optado por la protección de los derechos fundamentales de toda la colectividad que fueron lesionados, no haya dado justa interpretación a los principios constitucionales que rigen nuestro sistema electoral ni haya encauzado debidamente la relación esencial y recíproca entre la democracia y la ley.

#### VI. LAS INCONSTITUCIONALES INHABILITACIONES POLÍTICAS AVALADAS POR EL JUEZ CONSTITUCIONAL QUE AFECTARON EL DERECHO POLÍTICO A SER ELECTO (2008, 2011)

La Constitución venezolana de 1999 dispone expresamente que los derechos políticos corresponden a los ciudadanos, es decir, a los venezolanos que no estén sujetos a inhabilitación política ni a interdicción civil, y en las condiciones de edad previstas en la Constitución (artículo 39), agregando como principio general que su ejercicio “sólo puede ser suspendido por sentencia judicial firme en los casos que determine la ley” (artículo 42).<sup>79</sup>

El régimen de los derechos políticos de los ciudadanos, conforme a los artículos 63 y siguientes de la Constitución, es una materia de reserva constitucional, en el sentido de que la Constitución es la que puede establecer las restricciones y limitaciones a los mismos, no pudiendo el legislador disponer limitaciones no autorizadas en la Constitución. En consecuencia, aparte de las condiciones de edad, nacionalidad, residencia y de revocación de man-

<sup>78</sup> Nohlen, Dieter y Nohlen, Nicolás, “El sistema electoral alemán y el Tribunal Constitucional Federal. La igualdad electoral en debate —con una mirada a Venezuela—”, *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 109, 2007.

<sup>79</sup> Véase, en general, nuestra propuesta sobre el régimen de los derechos políticos en el proyecto de Constitución de 1999, “Principios generales sobre derechos políticos” y “Derecho a la participación política”, en Brewer-Carías, Allan R., *Debate constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, t. II: (9 septiembre-17 octubre 1999), Caracas, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, 1999, pp. 119-142.

dato que la Constitución regula, la misma establece que sólo pueden ser excluidos del ejercicio de los derechos políticos quienes hayan sido declarados entredichos, lo que en Venezuela puede ocurrir conforme a las previsiones de la legislación civil, sólo mediante sentencia judicial dictada en un proceso de interdicción civil; así como quienes hayan sido declarados inhabilitados políticamente, lo que en Venezuela puede ocurrir conforme a las previsiones de la legislación penal, sólo mediante condena judicial penal que la establezca como pena accesoria a una pena principal (artículo 64), y, en general, a quienes hubieran sido condenados “por delitos cometidos durante el ejercicio de sus funciones y otros que afecten el patrimonio público” (artículo 65).

Entre los derechos políticos que garantiza la Constitución se destaca con preeminencia el derecho de los ciudadanos a ser electos para cargos representativos, lo que en una sociedad democrática corresponde a todo ciudadano hábil políticamente, o sea, no sujeto a interdicción civil o a inhabilitación política, pudiendo sólo ser excluidos de su ejercicio aquellos que pierden la ciudadanía, lo cual, como principio, sólo puede ocurrir mediante decisión judicial adoptada por los tribunales de justicia en procesos generalmente penales, en los que esté garantizado el debido proceso.

Son incompatibles con una sociedad democrática, por tanto, las inhabilitaciones políticas impuestas a los ciudadanos por autoridades administrativas, es decir, por órganos del Estado que no sean tribunales judiciales, y menos aún, en procedimientos administrativos en los que no se respeten las garantías del debido proceso. Lo contrario significaría que estaría en manos del gobierno de turno excluir a ciudadanos de su derecho a ser electos para cargos representativos, lesionándose así el desarrollo de una democracia pluralista, pues se podría excluir de su derecho a la participación política, al antojo gubernamental, a los miembros de la oposición democrática.

Y eso es, precisamente, lo que ha ocurrido en Venezuela en los últimos lustros, donde una de las armas políticas más arteras utilizadas contra la oposición política democrática por parte del régimen autoritario instalado en el país en fraude a la Constitución y a la democracia, ha sido recurrir al expediente de la inhabilitación política, impuesta mediante decisiones administrativas dictadas por el contralor General de la República, a líderes de la oposición para excluirlos del ejercicio democrático y, por tanto, de la posibilidad de ser electos para cargos representativos, todo lo cual ha sido, lamentablemente, avalado por el juez constitucional en forma expresa.

Ello es del todo inconstitucional, pues como se ha dicho, el poder ser electo en Venezuela es un derecho político que sólo puede restringirse de

acuerdo con la Constitución de 1999, mediante sentencia judicial dictada en un proceso penal conforme a las normas del Código Orgánico Procesal Penal, cuando un juez impone a un condenado la pena de inhabilitación política, que es siempre una pena accesoria a la pena principal de prisión o presidio.<sup>80</sup> Por eso es rigurosamente falso lo que afirmó la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Venezuela en la sentencia No. 1265, del 5 de agosto de 2008, en el sentido de que el artículo 65 de la Constitución, al disponer que “no podrán optar a cargo alguno de elección popular quienes hayan sido condenados o condenadas por delitos cometidos durante el ejercicio de sus funciones”, supuestamente “no excluye la posibilidad de que tal inhabilitación pueda ser establecida, bien por un órgano administrativo stricto sensu o por un órgano con autonomía funcional, como es, en este caso, la Contraloría General de la República”, agregando, de forma errada, que “la norma, si bien plantea que la prohibición de optar a un cargo público, surge como consecuencia de una condena judicial por la comisión de un delito, tampoco impide que tal prohibición pueda tener un origen distinto; la norma sólo plantea una hipótesis, no niega otros supuestos análogos”.<sup>81</sup>

Al afirmar esto, la Sala Constitucional olvidó su propia afirmación expresada unos años antes en la sentencia No. 2444, del 20 de octubre de 2004 (*caso Tulio Rafael Gudiño Chiraspó*), en el sentido de que

...en materia de ejercicio de derechos, en este caso políticos, muy vinculados al carácter participativo del gobierno del Estado venezolano, las excepciones y/o restricciones son de derecho constitucional estricto y nuestra Constitución sólo dispone de dos medios para terminar anticipadamente el mandato o representación (salvo, por supuesto, la muerte o la renuncia). Estos son: el enjuiciamiento por delitos comunes o políticos —artículo 266— y la revocatoria del mandato —artículo 72—, una de las innovaciones de la nueva Carta Magna que confiere, precisamente, el carácter participativo a nuestra democracia.<sup>82</sup>

El mismo razonamiento de derecho constitucional estricto que se aplica a los casos de terminación de mandatos de elección popular, por supuesto,

---

<sup>80</sup> Véase Brewer-Carías, Allan R., “El derecho político de los ciudadanos a ser electos para cargos de representación popular y el alcance de su exclusión judicial en un régimen democrático (O de cómo la Contraloría General de la República de Venezuela incurre en inconstitucionalidad e inconveniencia al imponer sanciones administrativas de inhabilitación política a los ciudadanos)”, en *Derechos fundamentales. Libro homenaje a Francisco Cumplido Cereceda*, Santiago de Chile, Asociación Chilena de Derecho Constitucional, 2011.

<sup>81</sup> Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve:80/decisiones/scon/Agosto/1265-050808-05-1853.htm>.

<sup>82</sup> Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Octubre/2444-201004-04-0425%20.htm>.

se aplica a los casos de inhabilitación para el ejercicio del derecho político a ser electo, de la esencia del régimen democrático.

Ahora bien, en cuanto a las competencias de la Contraloría General de la República, efectivamente, la Ley Orgánica de ese organismo (artículo 105) le atribuyó directamente al contralor “de manera exclusiva y excluyente, la potestad de decidir la «destitución» del funcionario responsable” y, además, de imponerle la sanción de “la inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas” por un tiempo determinado, tratándose, como es obvio, de una sanción disciplinaria para ser aplicada a funcionarios de nombramiento o designación, o sea, que ejerzan cargos públicos mediante designación o nombramiento por las autoridades administrativas (no aquellos electos por voto popular).

Por tanto, en Venezuela no hay fundamento constitucional o legal alguno para que se pueda considerar que el ejercicio de un derecho político esencial al principio democrático representativo, como es el derecho a ser elegido para cargos de representación popular, pueda ser suspendido por una decisión administrativa de la Contraloría General de la República, que no tiene competencia para imponer la sanción de inhabilitación política. Ésta sólo la pueden imponer los jueces penales competentes mediante una condena penal resultado de un proceso penal, estando referida la potestad sancionatoria atribuida a la Contraloría General de la República conforme a la Ley Orgánica (artículo 105) que rige sus funciones en materia de inhabilitación para ejercer cargos públicos, a aquellos funcionarios públicos de la administración que pueden ser “destituidos”, y que son sólo los que pueden ser designados o nombrados por otras autoridades administrativas, lo que es completamente inaplicable a los funcionarios electos por sufragio universal y secreto como representantes populares.<sup>83</sup>

El tema, por lo demás, fue resuelto al plantearse ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos una denuncia de violación a su derecho político a ser electo por un ex alcalde (sr. Leopoldo López), al haberle impuesto la Contraloría General de la República la sanción administrativa de inhabilitación política por 15 años. El denunciante invocó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual también garantiza que dicho

---

<sup>83</sup> Véase Brewer-Carías, Allan R., “La incompetencia de la administración contralora para dictar actos administrativos de inhabilitación política restrictiva del derecho a ser electo y ocupar cargos públicos (La protección del derecho a ser electo por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2012, y su violación por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo al declarar la sentencia de la Corte Interamericana como «inejecutable»)”, en Canónico Sarabia, Alejandro (coord.), *El control y la responsabilidad en la administración pública, IV Congreso Internacional de Derecho Administrativo, Margarita 2012*, Caracas, Centro de Adiestramiento Jurídico, Editorial Jurídica Venezolana, 2012, pp. 293-371.

derecho sólo puede ser restringido por decisión judicial, habiendo concluido el proceso con una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 10. de septiembre de 2011 (*caso Leopoldo López vs. Estado de Venezuela*), en la cual se condenó al Estado porque, conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 32.2), la restricción al derecho pasivo al sufragio (derecho a ser elegido) que se le había impuesto al sr. Leopoldo López por la Contraloría General de la República de Venezuela mediante una decisión administrativa, no judicial, violaba la Convención. Como lo dijo la Corte Interamericana en su sentencia, una inhabilitación política sólo podría tener origen en una “condena, por juez competente, en proceso penal”, estimando que en el caso

...ninguno de esos requisitos se ha cumplido, pues el órgano que impuso dichas sanciones no era un “juez competente”, no hubo “condena” y las sanciones no se aplicaron como resultado de un “proceso penal”, en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 80. de la Convención Americana (párr. 107).

La condena contra el Estado venezolano, sin embargo, fue cuestionada por la Procuraduría General de la República, habiendo llegado a presentar ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia una bizarra “acción innominada de control de constitucionalidad” contra la sentencia de la Corte Interamericana; acción que insólitamente fue decidida por el juez constitucional mediante la sentencia No. 1547, de fecha 17 de octubre de 2011 (*caso Estado Venezolano vs. Corte Interamericana de Derechos Humanos*),<sup>84</sup> declarando simplemente que la sentencia de la Corte Interamericana era inejecutable en Venezuela, ratificando así la violación del derecho constitucional a ser electo del sr. López.

La Sala Constitucional, en esta forma, ratificó en esta sentencia lo que había resuelto unos años antes, a través de la sentencia No. 1.939, del 18 de diciembre de 2008 (*caso Gustavo Álvarez Arias y otros*),<sup>85</sup> a petición de abogados

<sup>84</sup> Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Octubre/1547-171011-2011-11-113-0.html>. Véase, sobre la sentencia, Brewer-Carías, Allan R., “El ilegítimo «control de constitucionalidad» de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por parte la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela: el caso de la sentencia *Leopoldo López vs. Venezuela, 2011*”, *Constitución y democracia: ayer y hoy. Libro homenaje a Antonio Torres del Moral*, Madrid, Editorial Universitas, 2013, vol. I, pp. 1095-1124; en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, núm. 16, 2012, pp. 355-387, y en *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 128, octubre-diciembre de 2011, pp. 227-250.

<sup>85</sup> Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/1939-181208-2008-08-157-2.html>. Sobre la sentencia véase Brewer-Carías, Allan R., “La interrelación entre los tribunales



de la Procuraduría General de la República, al declarar inejecutable en Venezuela otra sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dictada el 5 de agosto de 2008 (*caso ex-magistrados de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, Apitz Barbera y otros vs. Venezuela*),<sup>86</sup> en la cual se condenaba al Estado venezolano por la inconstitucional e inconveniente destitución de los magistrados de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.

Por último, en cuanto al tema de las decisiones de inhabilitación impuestas por la Contraloría General de la República, debe mencionarse, adicionalmente, que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, con anterioridad y en franca violación de la Constitución, ya se había pronunciado en su sentencia No. 1265, del 5 de agosto de 2008 (*caso Ziomara del Socorro Lucena Guédez vs. Contralor General de la República*),<sup>87</sup> resolviendo que el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República no era violatorio de la Constitución ni de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, admitiendo que mediante ley se podían establecer sanciones administrativas de inhabilitación política contra ex funcionarios, impidiéndoles ejercer su derecho político a ser electos, como era el caso de las decisiones dictadas por la Contraloría General de la República.

## VII. EL ARREBATO POR EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE LOS REPRESENTANTES ELECTOS A EJERCER SUS FUNCIONES: LA ILEGÍTIMA REVOCACIÓN DEL MANDATO DE UNA DIPUTADA A LA ASAMBLEA NACIONAL (2014)

El principio democrático representativo, por otra parte, impone la necesidad de respetar la voluntad popular, de manera que los funcionarios electos puedan ejercer su cargo sin ser removidos del mismo salvo por la propia

---

constitucionales de América Latina y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y la cuestión de la inejecutabilidad de sus decisiones en Venezuela”, *Gaceta Constitucional. Análisis Multidisciplinario de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Lima, t. 16, 2009, pp. 17-48; en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, núm. 13, 2009, pp. 99-136, y en Bogdandy, Armin von *et al.* (coords.), *Direitos Humanos, Democracia e Integracao Jurídica na América do Sul*, Río de Janeiro, Lumen Juris Editora, 2010, pp. 661-701. Véase la sentencia también en *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 116, 2008, pp. 88 y ss., y otros comentarios en Brewer-Carías, Allan R., “El juez constitucional vs. la justicia internacional en materia de derechos humanos”, *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 116, julio-septiembre de 2008, pp. 249-260.

<sup>86</sup> Disponible en: [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr). Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, serie C, No. 182.

<sup>87</sup> Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve:80/decisiones/scon/Agosto/1265-050808-05-1853.htm>.

voluntad popular expresada para revocarle el mandato, como se prevé en la Constitución (artículo 72), o también mediante un juicio penal que se les siga y cuya pena implique la inhabilitación política dictada con todas las garantías del debido proceso.

No obstante, en Venezuela ha sido el juez constitucional el que ha arrebatado a los funcionarios electos no sólo su derecho a ser electos, sino, además, su derecho a ejercer los cargos para los que fueron electos, lo que ha ocurrido respecto de un diputado y algunos alcaldes, sin tener competencia constitucional alguna para ello.

En efecto, conforme a lo establecido en la Constitución, los diputados que integran la Asamblea Nacional, quienes son electos por el pueblo mediante sufragio universal directo y secreto conforme a sus artículos 63 y 186 de la Constitución, “son representantes del pueblo y de los Estados en su conjunto, no sujetos a mandatos ni instrucciones, sino sólo a su conciencia” (artículo 201), por lo que su voto en la Asamblea “es personal” (artículo 201). Dado su origen popular, su mandato sólo puede ser revocado por el mismo pueblo que lo eligió en la “circunscripción” respectiva, como también lo indica el artículo 197 de la Constitución, siguiendo para ello las previsiones del artículo 72 de la misma, donde se regulan los referendos revocatorios de mandatos de elección popular.

Estas disposiciones constitucionales fueron desconocidas por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en la sentencia No. 207, del 31 de marzo de 2014,<sup>88</sup> a través de la cual declaró inadmisibles una demanda intentada por dos concejales del municipio Baruta del Estado Miranda (José Alberto Zambrano García y David Ascensión) contra el entonces presidente de la Asamblea Nacional, sr. Diosdado Cabello, por la usurpación de funciones y vías de hecho en que había incurrido al eliminarle el día 24 de marzo de 2014, sin tener competencia para ello, el carácter de diputado a la diputada María Corina Machado, porque ésta habría acudido en tal carácter de diputada a la reunión del Consejo Permanente de la OEA del día 21 de marzo de 2014, a exponer sobre la situación política de Venezuela, como su conciencia le exigía en representación del

<sup>88</sup> Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/marzo/162546-207-31314-2014-14-0286.HTML>. Véanse, además, *Gaceta Oficial* No. 40385, 2 de abril de 2014, y los comentarios en Brewer-Carías, Allan R., “La revocación del mandato popular de una diputada a la Asamblea Nacional por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de oficio, sin juicio ni proceso alguno (El caso de la diputada María Corina Machado)”, *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 137, primer trimestre 2014, pp. 165-189, y en el libro *El golpe a la democracia dado por la Sala Constitucional...*, 2a. ed., cit., pp. 235-275.

pueblo que la eligió, siendo para ello acreditada por la representación de Panamá.

En efecto, la Sala, después de desestimar la demanda por considerar que los concejales que la habían intentado carecían de la legitimación o cualidad necesaria para accionar, en lugar de archivar el expediente —que era lo que correspondía—, “aprovechó la ocasión” para, de oficio, —es decir, sin que nadie se lo pidiera—, “interpretar” el artículo 191 de la Constitución —mal interpretado, por cierto— y, de paso, pronunciarse —pero cuidándose de no “decidir”— sobre la pérdida de la investidura de la diputada María Corina Machado, considerando que su mandato popular había quedado revocado “de pleno derecho”.

Lo insólito es que la decisión del juez constitucional se pronunció en un juicio que había concluido por haberse declarado inadmisibile la acción; en un *obiter dictum* (literalmente: “dicho de paso” o “dicho de pasada”) sin garantía alguna del debido proceso, es decir, sin juicio ni pruebas, y sin siquiera oír a la diputada a quien se le había revocado su mandato para garantizarle su derecho a la defensa.

Como si ello no fuera suficiente, la Sala Constitucional no decidió lo que realmente le habían requerido los concejales demandantes, y que era que el diputado Cabello había incurrido “en usurpación de funciones, la violación del debido proceso y el menoscabo de los derechos políticos de los ciudadanos del municipio Baruta y de todos los ciudadanos venezolanos”, al haber anunciado “el día 24 de marzo al país, que haría cesar en sus funciones a la diputada María Corina Machado por su participación en la OEA, lo cual fue ratificado en el día de ayer 25 de marzo, retirándola de la nómina de parlamentarios”. Más bien, al declarar la inadmisibilidad de la acción propuesta, la Sala “decidió” en sentido contrario de lo solicitado, fuera de juicio, y en lugar de declarar que el presidente de la Asamblea Nacional había incurrido en arbitrariedad y abuso de poder y proteger el mandato popular de la diputada María Corina Machado, lo que hizo fue avalar lo que aquel había dicho para despojar a la diputada Machado de su curul de parlamentaria, afirmando, cínicamente, que actuaba “como máxima autoridad de la Jurisdicción Constitucional”, y que

...si bien puede declarar inadmisibile una demanda como la planteada en el caso de autos, también puede, para cumplir su función tuitiva y garantista de la Constitución, como norma suprema conforme lo expresa su artículo 7o., analizar de oficio la situación de trascendencia nacional planteada, que tal y como se ha indicado, y así fue planteado en el escrito “afecta la institucionalidad democrática.

Lo cierto es que la Sala Constitucional, aunque podría entrar a analizar de oficio una “situación de trascendencia nacional” e interpretar la Constitución en el curso de un juicio, no tenía, ni tiene, competencia alguna para iniciar de oficio un proceso constitucional de interpretación de la Constitución,<sup>89</sup> fuera de un proceso en curso o que ya ha concluido, con la excusa de analizar una “situación de trascendencia nacional”. Los procesos constitucionales sólo pueden iniciarse a petición de la parte interesada, como la propia Sala lo tiene establecido, por lo que no fue más que un artilugio o subterfugio para pretender revestir de “legalidad” su actuación; el que la Sala “aprovechara” el “expediente” de un proceso terminado formalmente (al haberse declarado inadmisibles las demandas que había sido intentadas), para entonces pasar, con la excusa de interpretar el artículo 191 de la Constitución, a avalar la revocatoria del mandato popular a una diputada para lo que no tiene competencia, y menos sin siquiera oír a la interesada.

En realidad, con la sentencia dictada, como lo indicó su texto, como una “interpretación en beneficio de la Constitución” —sin que se sepa en el mundo del control de la constitucionalidad en el derecho comparado qué puede entenderse por ello, pues no puede haber interpretación válida “en perjuicio” de la Constitución—, lo que se puso en evidencia fue que la Sala Constitucional ya tenía instrucciones o sugerencias para confirmar la revocatoria del mandato a la diputada Machado, de inmediato, con o sin proceso, antes del día martes 10. de abril de 2014, para cuando estaba anunciada una movilización en Caracas a los efectos de acompañarla a la Asamblea Nacional a incorporarse en sus sesiones, a los efectos de que para ese momento la diputada Machado ya no fuera “formalmente” diputada. El presidente de la Asamblea Nacional ya la había despojado, de hecho, de su mandato popular,<sup>90</sup> mientras que el presidente de la República la había calificado

---

<sup>89</sup> Sobre los poderes de actuación de oficio del Tribunal Supremo de Justicia véase Brewer-Carías, Allan R., “Régimen y alcance de la actuación judicial de oficio en materia de justicia constitucional en Venezuela”, *Estudios Constitucionales. Revista Semestral del Centro de Estudios Constitucionales*, Santiago de Chile, año 4, núm. 2, 2006, pp. 221-250. Publicado también en *Crónica sobre la “in” justicia constitucional...*, *cit.*, pp. 129-159.

<sup>90</sup> Como lo reportó la agencia EFE sobre lo dicho por Cabello: “Caracas. El presidente de la Asamblea Nacional (Congreso Unicameral) de Venezuela, Diosdado Cabello, informó este lunes que se le retiró la inmunidad parlamentaria a la diputada opositora María Corina Machado y que pedirá que sea juzgada por traición a la patria. Cabello dijo a periodistas que solicitará el Ministerio Público investigar si Machado cometió el delito de traición a la patria, por su participación en una sesión de embajadores de la Organización de Estados Americanos (OEA)”. En efecto, el presidente de la Asamblea Nacional expresó, según fue reseñado por Globovisión: “Cabello explicó que Machado violó el artículo 191 y el 149 de la carta

como “ex diputada”<sup>91</sup> y la presidenta del Tribunal Supremo había anunciado formalmente por dónde vendría la actuación de la Sala Constitucional, al declarar en televisión, el domingo 30 de marzo de 2014, que “obviamente tiene consecuencias jurídicas” que la parlamentaria María Corina Machado haya “aceptado un destino diplomático en un país extranjero”, pero indicó que era necesario esperar el pronunciamiento del máximo tribunal sobre ese tema:

Hemos tenido noticia por la prensa en el sentido de que ella en la condición de diputada habría aceptado un destino diplomático en un país extranjero. Obviamente tiene consecuencias jurídicas pero preferimos hacer el estudio, y de manera formal pronunciamos en el Tribunal Supremo, esto no es una conclusión, es necesario esperar el pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia.<sup>92</sup>

---

magna, este último se refiere a la autorización a funcionarios públicos para aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros...”, “Hay que sumarle a la investigación (el delito de) tradición a la patria”, dijo Cabello. Aclaró que ya no hace falta allanarle la inmunidad parlamentaria a Machado “porque según el artículo 191, según este nombramiento (por parte de Panamá), y según sus actuaciones y acciones, la señora Machado dejó de ser diputada”. El presidente del Parlamento anunció que Machado no tendrá más acceso al Hemiciclo “por lo menos, en este periodo”. “No tienen acceso porque ella ya no es diputada”, recalcó. Véase “Cabello: Por el artículo 191 de la Constitución, María Corina Machado «dejó de ser diputada»”, *Globovisión*, 24 de marzo de 2014, disponible en: <http://globovision.com/articulo/junta-directiva-de-la-an-anuncia-rueda-de-prensa>.

<sup>91</sup> Véase lo expresado por Nicolás Maduro. Primero: “El presidente calificó a María Corina Machado de «ex diputada» y rechazó las intenciones de la parlamentaria de presentarse en la reunión de la Organización de los Estados Americanos (OEA) que se realizó este viernes en Washington”, en reseña de Rosa, Alicia de la, *El Universal*, 23 de marzo de 2014, disponible en: <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/140323/maduro-califico-a-maria-corina-machado-de-exdiputada>. Segundo: “ex diputada”, la llamó el presidente Nicolás Maduro el sábado, pero ayer el coordinador de la fracción del PSUV, Pedro Carreño, citó la Constitución para argumentar que Machado estaría fuera del Parlamento. “El Artículo 191 de la Constitución señala: «Los diputados o diputadas a la AN no podrán aceptar o ejercer cargos públicos sin perder su investidura». Machado es delegada de Panamá en OEA”, en la reseña “Presumen despojo de inmunidad de Machado”, *La Verdad*, 24 de marzo de 2014, disponible en: <http://www.laverdaddemonagas.com/noticia.php?id=25132>. Tercero: Nicolás Maduro indicó que a la “ex diputada María Corina Machado la nombraron embajadora de la Organización de los Estados Americanos, de un gobierno extranjero, se convirtió en funcionaria para ir a mal poner a Venezuela, a pedir la intervención”, en la reseña de Henríquez, M. C., “Maduro: La ex diputada de la AN, María Corina Machado fue a mal poner a Venezuela”, *Noticias24*, 22 de marzo de 2014, disponible en: <http://noticias24carabobo.com/actualidad/noticia/38925/maduro-la-exdiputada-de-la-an-maria-corina-machado-fue-a-mal-poner-a-venezuela/>.

<sup>92</sup> Véase la reseña de lo que la magistrada Gutiérrez Alvarado expresó durante el programa *José Vicente Hoy*, transmitido por Televen y publicado por @Infocifras, 31 de marzo de

Las “consecuencias jurídicas”, por supuesto, ya estaban establecidas, de manera que al día siguiente se publicó la sentencia que comentamos, con ponencia conjunta de todos los magistrados para que no hubiera duda de su colusión, pero no sin antes aclarar, la propia presidenta del Tribunal Supremo, en el mismo programa de televisión donde ya anunciaba la “justicia” que iba a impartir, que en Venezuela:

Hoy en día contamos con un Poder Judicial autónomo, independiente, apegado en sus actuaciones a la Constitución y a las leyes de manera irrestricta y haciendo cumplir la voluntad del pueblo; es al pueblo al que nos debemos, estamos allí haciéndole llegar al colectivo la seguridad que cuenta con un Poder Judicial cuyas decisiones dependen solamente del bien común, de lo que les beneficie, por cuanto esa es la misión, ese es el mandato que tenemos constitucional y legalmente.<sup>93</sup>

¡Pero no! En este caso, como resulta de las propias expresiones públicas de la presidenta del Tribunal Supremo de Justicia el día antes de tomar la decisión revocándole inconstitucionalmente el mandato a la diputada Machado, en lugar de quedar “patente” que el Tribunal actuaría con independencia (teniendo en cuenta que la independencia judicial es cuando un tribunal actúa sólo sometido a la Constitución y a la ley), lo que quedó “patente” fue lo que la misma funcionaria dijo en el antes indicado programa de televisión, en el sentido de que el Tribunal actuaría “dando cumplimiento al principio de colaboración entre los Poderes, abogamos por los fines esenciales del Estado trabajando de manera coordinada, de manera armónica, con los demás Poderes del Estado”.<sup>94</sup>

Es decir, había una decisión tomada entre todos los poderes del Estado para actuar de forma coordinada y en colaboración y arrebatarle en breve

---

2014, disponible en: <http://cifrasonlinecomve.wordpress.com/2014/03/30/presidenta-del-tsj-actuacion-de-machado-tiene-consecuencias-juridicas/>.

<sup>93</sup> Véase la nota de prensa del Tribunal Supremo de Justicia: “Aseguró la presidenta del Tribunal Supremo de Justicia: Contamos con un Poder Judicial autónomo, independiente y apegado a la Constitución y las leyes”, 30 de marzo de 2014, disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/informacion/notas-de-prensa/no-tasdeprensa.asp?codigo=11797>. Debe destacarse que la presidenta del Tribunal, Gladys Gutiérrez, afirmó que el Poder Judicial era una institución que supuestamente tiene la misión de “cumplir la voluntad del pueblo”, como si se tratara de un órgano electo popularmente, lo cual no es cierto. El Poder Judicial y el Tribunal Supremo imparten justicia y actúan “en nombre de la República y por autoridad de la ley”, como lo expresa el artículo 253 de la Constitución, siendo su misión la de impartir justicia, única y exclusivamente, aplicando la Constitución y las leyes de la República.

<sup>94</sup> *Idem*.

tiempo y sin debido proceso, pero con apariencia de legalidad (con auxilio de una decisión judicial), el mandato popular a una diputada a la Asamblea Nacional (que sí es representante del pueblo). Esa era la “consecuencia jurídica” de la aplicación del artículo 191 de la Constitución a las actuaciones de la diputada Machado, que la presidenta del Tribunal Supremo había anunciado, y que operaba, dijo,

...de pleno derecho, ante la aceptación de una representación alterna de un país, indistintamente a su tiempo de duración, ante un órgano internacional por parte de la ciudadana María Corina Machado, quien estaba desempeñando su cargo de diputada a la Asamblea Nacional, lo cual constituye una actividad incompatible durante la vigencia de su función legislativa en el periodo para el cual fue electa, pues esa función diplomática no sólo va en desmedro de la función legislativa para la cual fue previamente electo o electa, sino en franca contradicción con los deberes como venezolana (artículo 130 constitucional) y como diputada a la Asamblea Nacional (artículo 201 *eiusdem*).<sup>95</sup>

Esto, que se anunció en la “nota de prensa” del Tribunal Supremo, fue precisamente el texto del párrafo final de la sentencia dictada en el “caso”, No. 207, del 31 de marzo de 2014, la cual, sin duda, quedará en los anales infames de la justicia, o de la “in” justicia en Venezuela.<sup>96</sup>

En todo caso, en cuanto a los alcaldes demandantes en la acción intentada, hay que imaginarse la tremenda sorpresa que debieron haberse llevado, cuando al ir a clamar justicia ante el máximo tribunal de la República en defensa de intereses colectivos y difusos como electores, contra la arbitrariedad del presidente de la Asamblea Nacional y para defender el mandato popular de la diputada María Corina Machado, electa con abrumadora mayoría en el municipio Baruta, donde los concejales demandantes actuaban; se encontraron con que ese tribunal no sólo declaró inadmisibles sus demandas, sino que con la sentencia dictada produjo el efecto que los demandantes buscaban evitar, ahorrándole al presidente de la Asamblea Nacional la necesidad de incurrir en una inconstitucionalidad más, al decidir, además, el propio Tribunal, la revocación del mandato de la diputada Machado, con la excusa

---

<sup>95</sup> Véase la nota de prensa del Tribunal Supremo de Justicia del 31 de marzo de 2014: “Operó de pleno derecho. Tribunal Supremo de Justicia se pronuncia sobre la pérdida de la investidura de la diputada María Corina Machado”, disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/informacion/notasdeprensa/notasdeprensa.asp?co-digo=11799>.

<sup>96</sup> Véanse los antecedentes en Brewer-Carías, Allan R., *Crónica sobre la “in” justicia constitucional...*, *cit.*

de que “de pleno derecho”, es decir, supuestamente sin que nadie tenga que resolverlo, había perdido su investidura, por haber aceptado que se la acreditara en la OEA, en la representación de Panamá, para hablar como diputada venezolana sobre la situación política venezolana.

La Sala, para ello, hizo mención del artículo 191 de la misma Constitución, que dispone que “los diputados a la Asamblea Nacional no podrán aceptar o ejercer cargos públicos sin perder su investidura, salvo en actividades docentes, académicas, accidentales o asistenciales, siempre que no supongan dedicación exclusiva”, y sin más, concluyó que, conforme al mismo, “de pleno derecho” la diputada Machado había “perdido su investidura” de diputado. La Sala Constitucional aplicó incorrecta e indebidamente dicha norma al caso de la diputada Machado, pues para que su texto tuviera “consecuencias jurídicas” habría sido necesario que un diputado aceptara o ejerciera “cargos públicos”, se entiende, dentro del Estado venezolano,<sup>97</sup> a dedicación exclusiva y en cualquiera de los órganos de los poderes del Estado.

El sentido de la norma, en el sistema de separación de poderes que regula la Constitución, en particular, en las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en el marco del sistema presidencial de gobierno, es evitar que se produzca una *turbatio* de funciones entre ambos poderes del Estado, evitando que los diputados electos a la Asamblea Nacional puedan ser nombrados para desempeñar cargos ejecutivos, que están sometidos al control del Poder Ejecutivo, y que luego de cesar en el ejercicio de éstos puedan volver a realizar funciones legislativas y de control político desde la Asamblea, precisamente en relación con los órganos del Poder Ejecutivo del cual habrían formado parte.

Como lo decidió la propia Sala Constitucional en la sentencia No. 698, del 29 de abril de 2005, citada en la sentencia que comentamos:

...un segundo destino público para un diputado casi de seguro será en una rama distinta del Poder Público, con lo que se generaría una situación que debe siempre ser tratada con cuidado: la posible interferencia —y no colaboración— de una rama en otra. No puede olvidarse que el Poder Legislativo es contralor del Ejecutivo y a su vez controlado, de diferente manera, por el

---

<sup>97</sup> José Ignacio Hernández interpretó, con razón, que la referencia a “cargo público” en el artículo 191 de la Constitución es como sinónimo de “cargo dentro del Estado”. Véase su trabajo “¿María Corina Machado dejó de ser diputada?”, *Prodavinci.com*, 24 de marzo de 2014, disponible en: <http://noticias24carabobo.com/actualidad/noticia/38925/maduro-la-exdiputada-de-la-an-maria-corina-machado-fue-a-mal-poner-a-venezuela/>.



Judicial y por el Ciudadano. Una indefinición de roles pone en riesgo el principio de separación en el ejercicio del poder.<sup>98</sup>

Ese es el sentido, y no otro, de la norma del artículo 191, por lo que conforme a ella, por tanto, para preservar la separación de poderes en el régimen presidencial de gobierno, un diputado, primero, no puede aceptar o ejercer un “cargo público” en cualquier otro órgano del Estado, y si lo hace pierde su investidura; segundo, puede ejercer un “cargo público” en actividades docentes, académicas, accidentales o asistenciales, siempre que no supongan dedicación exclusiva, en cuyo caso no pierde su investidura, y tercero, no puede ejercer “cargos públicos” en dichas actividades si ello supone dedicación exclusiva, y si lo hace, pierde su investidura.

De ello deriva que la aplicación de la norma, es decir, la “consecuencia jurídica” que se deriva de la misma, que es la posible “pérdida de investidura” del diputado, nunca es automática, o sea, no puede operar “de pleno derecho”, y eso porque, en primer lugar, si se trata de la aceptación o ejercicio de un “cargo público” no basta ni siquiera con que, por ejemplo, aparezca publicado el nombramiento en la *Gaceta Oficial*, o que el mismo esté plasmado en una comunicación oficial para que la “consecuencia jurídica” de la norma se produzca, sino que el “cargo público” de que se trate tiene que ser “aceptado” o debe ser “ejercido”, y todo ello requiere ser probado. En segundo lugar, porque si se trata del ejercicio de un cargo público en actividades docentes, académicas, accidentales o asistenciales, es necesario determinar si dicho ejercicio del cargo supone o no dedicación exclusiva, lo que, de nuevo, es casuístico y requiere de prueba.

Sin embargo, ignorando completamente el origen, el sentido y el mismo texto de la norma que habla de “cargos públicos” y no de “actividades”, la Sala Constitucional pasó a interpretarla incurriendo, de entrada, en un error de lectura y apreciación, al referirse a que la salvedad que hace el artículo es respecto de “otras actividades” que puede realizar el diputado “que no generan la pérdida de su investidura, señalando actividades docentes, académicas, accidentales o asistenciales, cuando el desempeño de las mismas no supongan dedicación exclusiva o desmedro de las funciones que ya ejerza”. Esa errada interpretación, aparentemente inadvertida, fue sin duda deliberada, para terminar “mutando” la Constitución, como ya lo ha hecho en otras ocasiones.<sup>99</sup> En todo caso, dicha interpretación es errada: la

<sup>98</sup> Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/abril/698-290405-03-1305.HTM>.

<sup>99</sup> Brewer-Carías, Allan R., “El juez constitucional al servicio del autoritarismo y la ilegítima mutación de la Constitución...”, *cit.*, pp. 383-418.

norma no establece excepciones respecto de “actividades” que pueden o no ejercerse por los diputados sin perder su investidura.

Esta norma nada tiene que ver con alguna supuesta “ética parlamentaria o legislativa”, sino con la preservación de la separación de poderes, y persigue evitar que con el vaso comunicante que se pueda establecer con diputados que pasen al Ejecutivo y luego vuelvan a la Asamblea, se pueda empañar la función de control y balance entre los poderes; es decir, evitar que los diputados pasen a ocupar cargos públicos en el Ejecutivo nacional, a dedicación exclusiva, y luego pretendan volver a su curul en el parlamento, al cesar en el ejercicio de esos cargos. Si hay algún hecho público y notorio en el caso que fue sometido al Tribunal Supremo al demandarse la conducta de hecho y usurpadora del presidente de la Asamblea, fue que María Corina Machado, como diputada de la Asamblea Nacional, nunca aceptó ni ejerció “cargo público” alguno en el Ejecutivo nacional ni en la administración pública, ni, en general, en ninguno de los otros órganos de los poderes del Estado, por lo que la norma era completamente inaplicable a la situación generada por el hecho de haber sido acreditada, en su carácter de diputada a la Asamblea Nacional de Venezuela, en forma *ad hoc* y *ad tempore* en la representación de Panamá ante la OEA para, precisamente, hablar en carácter de diputada a la Asamblea Nacional de Venezuela sobre la crisis política y sobre la situación en el país.

Como lo expresó el propio secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, “la diputada María Corina Machado intervino ante el Consejo Permanente de dicha organización, en calidad de parlamentaria venezolana y que sólo a tal fin, la República de Panamá solicitó su acreditación en calidad de representante alterna”, ratificando

...que es una práctica usual de esta institución aceptar y permitir “la participación y uso de la palabra en sesiones de los órganos políticos de la OEA de representantes que no necesariamente tenían la nacionalidad del Estado miembro al que representaban”, tal y como ocurrió en 2009, cuando la ex canciller hondureña, Patricia Rodas, se dirigió al Consejo Permanente como representante de Venezuela.<sup>100</sup>

Por lo demás, tampoco podía aplicarse al caso lo previsto en el artículo 149 de la Constitución, que dispone que “los funcionarios públicos no po-

<sup>100</sup> Véase “Insulza: Machado habló en la OEA en su condición de diputada venezolana”, *El Universal*, 28 de marzo de 2014, disponible en: <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/protestas-en-venezuela/140328/insulza-machado-hablo-en-la-oea-en-su-condicion-de-diputada-venezolana>.

drán aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros sin la autorización de la Asamblea Nacional” (no del “presidente de la Asamblea”, como lo interpretó la Sala), pues, además de que la norma sólo tiene como propósito regular un mecanismo de control político por parte del órgano representativo nacional en relación con las relaciones o vínculos que existan o se establezcan entre los funcionarios públicos y los gobiernos extranjeros, en la misma no se establece cuál pudiera ser la “consecuencia jurídica” de la aceptación de “cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros” sin haber obtenido autorización de la Asamblea Nacional.<sup>101</sup>

Respecto del caso decidido por el juez constitucional, era obvio que la diputada Machado, al haber sido acreditada en la representación de Panamá ante el Consejo Permanente de la OEA fue para hablar como diputada de la Asamblea Nacional de Venezuela y no como “representante” de Panamá, lo que no pudo nunca significar que habría “aceptado” un cargo de un gobierno extranjero, y menos que esa actuación pudiera producir en forma alguna la pérdida de su investidura.<sup>102</sup>

El verdadero propósito de la Sala Constitucional al haber procedido a decidir en la sentencia No. 270, de oficio, sin proceso, torciendo la interpretación del artículo 191 de la constitución, para revocarle su mandato popular a la diputada María Corina Machado, fue, en realidad, seguir el lineamiento fijado por los otros poderes del Estado, atendiendo a la “coordinación”, “cooperación” y “colaboración” entre los mismos, a lo cual hizo referencia la propia presidencia de la Sala Constitucional la víspera de la decisión, y era que

...la aceptación de una representación (sea permanente o alterna), indistintamente a su tiempo de duración, ante un órgano internacional por parte de un diputado o diputada a la Asamblea Nacional que está desempeñando su cargo durante la vigencia del periodo para el cual fue electo o electa, constituye una actividad a todas luces incompatible, y no puede considerarse como ac-

---

<sup>101</sup> La única consecuencia jurídica vinculada a la norma, en todo caso, es la previsión del artículo 142 del Código Penal, que sanciona no sólo a los funcionarios, sino, en general, a cualquier venezolano “que acepte honores, pensiones u otras dádivas de alguna nación que se halle en guerra con Venezuela”, en cuyo caso se prevé un castigo de seis a 12 años de presidio.

<sup>102</sup> Para que pueda aplicarse alguna sanción a un diputado en tal caso, se requeriría de una regulación legal que prevea dicha conducta como delito, y se le tendría que aplicar la pena que se establezca mediante un proceso penal con las garantías debidas. Véase Nikken, Claudia, “Notas sobre el artículo 187.20 de la Constitución”, *Revista de Derecho Público*, núm. 137, enero-marzo de 2014.

tividad accidental o asistencial, pues esa función diplomática va en desmedro de la función legislativa para la cual fue previamente electo o electa.

Esta “interpretación”, se insiste, es totalmente errada, pues que un diputado venezolano sea acreditado por la representación de un país que lo invite a asistir a una sesión de la OEA en la que se trataría el tema de Venezuela, para que hable en tal carácter de diputado de la Asamblea Nacional venezolana, no es aceptar o ejercer ningún “cargo público” —única posibilidad de que se aplique la incompatibilidad— en los términos de la Constitución. Por el contrario, tal “actividad” es completamente compatible con las funciones de diputado; es la esencia de dicha función, teniendo en cuenta, como lo dice la Constitución, que los diputados “son representantes del pueblo, no sujetos a mandatos ni instrucciones, sino a su conciencia” (artículo 201), por lo que de su actuación sólo tienen que dar cuenta a sus electores (artículo 197).

Sin embargo, con base en todas las distorsiones del texto, letra, espíritu y razón de la norma, a las cuales ya hemos hecho referencia, la Sala concluyó que

Esa es la interpretación que debe dársele al artículo 191 de la Constitución concatenadamente a otras disposiciones como el artículo 149 *eiusdem*, en aras de preservar la ética como valor superior del ordenamiento jurídico, el respeto a las instituciones del Estado venezolano y el deber de cumplir de acatar la Constitución, las leyes y las normas del ordenamiento jurídico de la República Bolivariana de Venezuela. Así se declara.

Esta “declaración” no es otra que considerar que el artículo 191 de la Constitución no establece una incompatibilidad de la situación de diputado con el ejercicio o aceptación de un “cargo público”; establece otra cosa —que no es la que establece—, como es una supuesta incompatibilidad de la función legislativa con otras “actividades” que la Sala evaluó libremente, pasando entonces la Sala a arrebatarle el mandato popular a la diputada Machado, tal como la presidenta del Tribunal Supremo lo había anunciado el día antes de que se dictara la sentencia.<sup>103</sup>

Lo cierto fue que, como la decisión de arrebatarle la investidura parlamentaria a la diputada Machado, o sea, su mandato popular, estaba tomada, porque así lo querían todos los órganos de los poderes del Estado, tal y

<sup>103</sup> Véase la reseña de lo que expresó durante el programa *José Vicente Hoy* (publicado por @Infocifras), *cit.*

como lo habían manifestado públicamente,<sup>104</sup> la Sala Constitucional concluyó una “causa” que no existía, y que inventó de oficio, siendo juez y parte, pero sin que la afectada pudiera participar, alegar o defenderse, afirmando impropriamente que la “aplicación de la consecuencia jurídica prevista en el artículo 191 de la Constitución resultaba ajustada al caso planteado, al operar de pleno derecho”. La verdad es que nadie había planteado eso, y en el expediente, en realidad, el único “caso planteado” había sido la denuncia de usurpación de funciones formulada mediante una acción de amparo por unos concejales del municipio Baruta contra el presidente de la Asamblea Nacional, que la Sala declaró inadmisibile, con lo cual el proceso o “caso” había quedado concluido.

La decisión de la Sala Constitucional de darle efectos “de pleno derecho”, o sea, sin fórmula de juicio, a la consecuencia jurídica del artículo 191, que es la pérdida de la investidura de un diputado por aceptar o ejercer un “cargo público”, aplicada a la diputada Machado, violó la misma norma que se quiso aplicar, pues como se dijo anteriormente, nunca dicha norma podría “operar de pleno derecho”, requiriéndose que exista previamente una actividad probatoria en un juicio contradictorio, con partes, y respetándose las garantías judiciales debidas, primero, de la existencia de un “cargo público” determinado; segundo, de que dicho cargo público hubiera sido “aceptado o ejercido” efectivamente por el diputado, y tercero, que el mencionado “cargo público” supusiera “dedicación exclusiva”. Sólo probando esos tres supuestos es que la consecuencia jurídica de la aplicación de la norma podría aplicarse por el juez competente en un proceso judicial.<sup>105</sup>

La Sala Constitucional no probó nada de eso, y sólo afirmó que la diputada María Corina Machado había aceptado “una representación alterna de un país [...] ante un órgano internacional”, considerando, sin fundamentación o prueba alguna, que ello “constituye una actividad a todas luces incompatible durante la vigencia de su función legislativa”, calificando falsamente dicha “actividad”; es decir, el hecho de que hablara por Venezuela, como diputada venezolana, en una sesión del Consejo Permanente de la OEA sobre Venezuela, como una “función diplomática”, y estimando, de nuevo sin fundamentación ni pruebas, que ello no sólo iba “en desmedro

<sup>104</sup> Véase “Cabello: Por el artículo 191 de la Constitución, María Corina Machado «dejó de ser diputada»”, *cit.*, y Henríquez, M. C., “Maduro: La exdiputada de la AN, María Corina Machado fue a mal poner a Venezuela”, *cit.*

<sup>105</sup> Sobre esto véase lo expuesto por Sarmiento Sosa, Carlos J., “La investidura parlamentaria y su pérdida”, *El Universal*, Caracas, 27 de marzo de 2014, disponible en: <http://www.eluniversal.com/opi-nion/140327/la-investidura-parlamentaria-y-su-perdida>.

de la función legislativa para la cual fue previamente electa”, sino, y es lo grave de la conclusión de la Sala, que su actuación fue “en franca contradicción con los deberes como venezolana (artículo 130 constitucional) y como diputada de la Asamblea Nacional (artículo 201 *eiusdem*)”. Y así de simple, concluyó “Así se declara”.

Esta consideración final, además de inconstitucional, fue una infamia imperdonable en la cual incurrieron los magistrados de la Sala Constitucional, contra una diputada que lo que hizo fue cumplir su misión de representar al pueblo, sin sujeción a mandatos ni instrucciones, sino conforme a su conciencia, como se lo mandaba, justamente, el artículo 201 de la Constitución —y no en contra del mismo, como maliciosamente lo indicó la Sala en su sentencia—. Y en tal carácter, juzgó conforme su conciencia, que debía hablar ante la OEA como diputada venezolana, sobre Venezuela, en una sesión donde se discutiría la situación política del país.

La Sala Constitucional violó, además, el principio de separación de poderes al pretender juzgar, “sin juicio”, la actuación de una diputada electa en representación del pueblo, y se dio el lujo de concluir una decisión, afirmando —condenándola— que la diputada, con su actuación, había contradicho sus “deberes como venezolana”. Estos deberes están indicados en el artículo 130 de la Constitución, y muy por el contrario, todos fueron cumplidos por ella al acudir ante la OEA: “honrar y defender a la patria, sus símbolos y valores culturales, resguardar y proteger la soberanía, la nacionalidad, la integridad territorial, la autodeterminación y los intereses de la Nación”. Paradójicamente, todos esos deberes fueron violados y violentados por los que ejercen el poder en Venezuela, bien “coordinadamente”, en “cooperación” estrecha, en el marco del régimen autoritario que se ha establecido en los últimos 20 años.<sup>106</sup>

Sobre esta sentencia, propia de quienes en otros tiempos se denominaron los “jueces del horror”,<sup>107</sup> la Editorial de *Analítica.com*, del 2 de abril de 2014 y titulada “El tribunal supremo del mal”, indicó, con razón, que

---

<sup>106</sup> Brewer-Carías, Allan R., *Authoritarian Government v. The Rule of Law. Lectures and Essays (1999-2014) on the Venezuelan Authoritarian Regime Established in Contempt of the Constitution*, Caracas, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, 2014.

<sup>107</sup> La expresión es una derivación del título del libro de Ingo Müller, *Furchtbare Juristen. Die Unbewältigte Vergangenheit unserer Justiz* (trad. de Carlos Armando Figueredo, *Los juristas del horror. La justicia de Hitler: el pasado que Alemania no puede dejar atrás*, Caracas, 2006). El libro, como se nos dice acertadamente en su prólogo, es una obra “que todo ser humano debería leer con cuidado y atención, para evitar que la perversión de la justicia se repita. Que nunca más la justicia se politice y se coloque en posición de servilismos frente a un Poder Ejecutivo

En la Venezuela actual una sala parecida es la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, que se ha caracterizado por ser el instrumento más dócil y más veloz en cumplir los requerimientos del régimen. Una de esas sentencias sumarias fue precisamente la que el juez constitucional dictó, entre gallos y medianoche, el lunes 31 de marzo de 2014, mediante la cual, sin un debido proceso, le arrebató de un solo plumazo la inmunidad parlamentaria a la diputada María Corina Machado. Esta acción de la Sala Constitucional entrará en los libros de derecho constitucional como un ejemplo aberrante de extra limitación de atribuciones para cometer una violación contra la letra de la Constitución que prevé taxativamente las únicas causas mediante las cuales se le puede quitar la inmunidad y revocarle el mandato a un diputado que, no olvidemos, es el representante de la voluntad popular.<sup>108</sup>

Sin embargo, luego de esta decisión, y ante la pregunta de si el Tribunal Supremo respondía órdenes del Poder Ejecutivo, la presidenta del Tribunal Supremo de Justicia se señaló con todo cinismo:

En el pasado se tomaban decisiones de acuerdo con invitaciones que recibían de otros poderes, hoy en día contamos con un Poder Judicial autónomo, independiente, apegado en sus actuaciones a la Constitución y las leyes de manera irrestricta. Y haciendo cumplir la voluntad del pueblo, es al pueblo al que nos debemos. Estamos haciendo llegar al colectivo la seguridad de que cuenta con un Poder Judicial cuyas decisiones dependen solamente del bien común.

Gutiérrez agregó que toman decisiones conforme a las necesidades del pueblo venezolano y que la tarea del Tribunal Supremo de Justicia es

...ponernos a la altura de las transformaciones que ha vivido nuestro país en los últimos tres lustros en dónde se ha avanzado en todos los ámbitos. La justicia no sólo es clave jurídica sino clave social, es de todos conocido cómo se ha avanzado en la justicia desde lo social, cuando se atiende la educación,

---

intransigente y antidemocrático. No hay justificación alguna para que en nombre de una revolución se le haga tanto daño a pueblo alguno”. Esos, “los juristas del horror”, como más recientemente nos lo ha recordado el propio traductor de la obra, “fueron todos aquellos catedráticos del derecho, abogados, jueces, fiscales y filósofos que se prestaron para darle una supuesta armazón jurídica a una de las peores dictaduras que ha conocido la humanidad, como fue la de Adolf Hitler”. Véase Figueredo, Carlos Armando, “Venezuela también tiene sus «juristas del horror»”, *Analítica.com*, 3 de abril de 2009, disponible en: <http://www.analitica.com/va/po-literica/opinion/7272707.asp>.

<sup>108</sup> Disponible en: <http://www.analitica.com/va/editorial/8282103.asp>.

la alimentación, su seguridad, su salud y desde el Poder Judicial vamos acompañando esos esfuerzos [...] cumplimos con el mandato que el pueblo nos asigna.<sup>109</sup>

Simplemente, al dar esta declaración, a la presidenta del Tribunal Supremo se le olvidó que, conforme al artículo 252 de la Constitución, la justicia sólo se puede impartir en nombre de a República y por autoridad de la ley, y no para cumplir supuestos “mandatos del pueblo”.

#### VIII. LA ILEGÍTIMA E INCONSTITUCIONAL REVOCACIÓN DEL MANDATO POPULAR DE ALCALDES POR EL JUEZ CONSTITUCIONAL, USURPANDO COMPETENCIAS DE LA JURISDICCIÓN PENAL (2014)

El juez constitucional en Venezuela también lesionó el principio democrático, al revocar, sin competencia alguna para ello, el mandato de alcaldes, utilizando el subterfugio de generar un incumplimiento de mandamientos genéricos de amparo en relación con el cumplimiento de sus funciones municipales.

En efecto, la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, de 1988, dispone, en su artículo 29, lo que es una característica de toda decisión judicial y es la obligatoriedad de los fallos en materia de amparo, precisando que los jueces que las dicten deben ordenar “que el mandamiento sea acatado por todas las autoridades de la República, so pena de incurrir en desobediencia a la autoridad” (artículo 29). La ley, sin embargo, en materia de desacato a los mandamientos de amparo, lo único que prevé es un tipo delictivo, disponiendo en su artículo 31 que “quien incumpliere el mandamiento de amparo constitucional dictado por el juez, será castigado con prisión de seis (6) a quince (15) meses”. Lo que implica que la Ley Orgánica de 1988, como sucede, en general, en América Latina,<sup>110</sup> no le otorgó al juez de amparo potestad sancionatoria directa alguna frente al desacato respecto de sus decisiones, teniendo el juez limitada su actuación en los casos de incumplimiento de las sentencias de amparo, a

<sup>109</sup> Véase en “Presidenta del TSJ: actuación de Machado tiene consecuencias jurídicas”, *InfoCifras*, 30 de marzo de 2017, disponible en: <https://infocifras.org/2014/03/30/presidenta-del-tsj-actuacion-de-machado-tiene-consecuencias-juridicas/>.

<sup>110</sup> Véase lo expuesto en Brewer-Carías, Allan R., *El proceso de amparo en el derecho constitucional comparado de América Latina*, México, Porrúa, 2016, Colección Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional (edición mexicana); Lima, Gaceta Jurídica, 2016 (edición peruana).



procurar el inicio de un proceso penal ante la Jurisdicción Penal ordinaria, a cuyo efecto debe poner en conocimiento del asunto al Ministerio Público para que sea éste el que dé inicio al proceso penal correspondiente ante los tribunales de la Jurisdicción Penal, tendiente a comprobar (o no) la existencia del delito y a imponer (de ser el caso) la sanción penal legalmente establecida, a la que ya se ha hecho referencia.

No obstante, este régimen fue trastocado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia a través de la sentencia No. 138, del 17 de marzo de 2014,<sup>111</sup> mediante la cual, usurpando las competencias de la Jurisdicción Penal, el juez constitucional se arrogó la potestad sancionatoria penal en materia de desacato a sus decisiones de amparo, y al hacerlo, violó todas las garantías más elementales del debido proceso, entre las que están que nadie puede ser condenado penalmente sino por medio de, por supuesto, un proceso penal (“instrumento fundamental para la realización de la justicia”, artículo 257 de la Constitución), donde deben respetarse el derecho a la defensa, el derecho a la presunción de inocencia, el derecho al juez natural (artículo 49 de la Constitución) y la independencia e imparcialidad del juez (artículos 254 y 256 de la Constitución), quien, en ningún caso, puede ser juez y parte, es decir, decidir en causa en la que tiene interés.

Así, con ocasión de una acción de amparo interpuesta por un conjunto de asociaciones y cooperativas de comerciantes en representación de “derechos e intereses colectivos o difusos”, conjuntamente con una petición de medida cautelar innominada contra el alcalde Vicencio Scarano Spisso, y el director de la Policía Municipal, Salvatore Lucchese Scaletta, del municipio San Diego, del estado Carabobo,<sup>112</sup> para que removieran

---

<sup>111</sup> Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/marzo/162025-138-17314-2014-14-0205.HTML>. Véanse los comentarios en Brewer-Carías, Allan R., “La ilegítima e inconstitucional revocación del mandato popular de alcaldes por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, usurpando competencias de la Jurisdicción Penal mediante un procedimiento «sumario» de condena y encarcelamiento (el caso de los alcaldes Vicencio Scarano Spisso y Daniel Ceballo)”, *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 138, 2014, pp. 176 y ss., y en *El golpe a la democracia dado por la Sala Constitucional...*, 2a. ed., cit., pp. 175-234.

<sup>112</sup> Una demanda similar se intentó simultáneamente ante la Sala Constitucional por un abogado a título personal contra los alcaldes de los municipios Baruta y El Hatillo, originando una medida de amparo cautelar (sentencia No. 135, 12 de marzo de 2014, disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/marzo/161913-135-12314-2014-14-0194.HTML>), la cual, a petición del mismo abogado formulada a título personal, originó una decisión judicial de aplicación por efectos extensivos de la anterior medida judicial de amparo cautelar contra los alcaldes de los municipios Chacao, Lechería, Maracaibo y San

supuestas obstrucciones en las vías públicas del municipio que se habían producido por protestas populares contra las políticas del gobierno, la Sala Constitucional, mediante la sentencia No. 136, del 12 de marzo de 2014, que les “fue notificada vía telefónica” a dichos funcionarios, acordó el amparo constitucional cautelar solicitado, y en líneas generales ordenó a los alcaldes, entre múltiples actividades de tipo administrativo que son propias de la autoridad municipal, como son las de velar por la ordenación de la circulación, la protección del ambiente, el saneamiento ambiental, la prevención y control del delito y, en particular, que debían realizar acciones y utilizar los recursos materiales y humanos necesarios

...a fin de evitar que se coloquen obstáculos en la vía pública que impidan, perjudiquen o alteren el libre tránsito de las personas y vehículos; se proceda a la inmediata remoción de tales obstáculos que hayan sido colocados en esas vías, y se mantengan las rutas y zonas adyacentes a éstas libres de basura, residuos y escombros, así como de cualquier otro elemento que pueda ser utilizado para obstaculizar la vialidad urbana y, en fin, se evite la obstrucción de las vías públicas del referido municipio.<sup>113</sup>

Cinco días después de dictada la referida sentencia acordando la medida de amparo cautelar, la Sala Constitucional, en sentencia No. 138, del

---

Cristóbal (sentencia No. 137, 17 de marzo de 2014, disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/marzo/162024-137-17314-2014-14-0194.HTML>). Ello se anunció en la nota de prensa del Tribunal Supremo de Justicia del 24 de marzo de 2014, disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/informacion/notasdeprensa/notasdeprensa.asp?codigo=11777>. Sin embargo, debe destacarse que en la nota de prensa oficial del Tribunal Supremo informando sobre la primera decisión de detención del alcalde del municipio San Diego, se afirmó que “Los alcaldes a quienes se sancionan son de los municipios donde presuntamente se han cometido mayor número de hechos delictivos, como homicidios, destrucción de organismos públicos y privados, destrucción del ambiente, incendio de vehículos y cierre de vías, desde que se iniciaron las manifestaciones violentas en el país”, disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/informacion/notasdeprensa/notasdeprensa.asp?codigo=11768>. Con ello el Tribunal Supremo expresó claramente el propósito de su sentencia de amparo, que, en definitiva, no era el de proteger algún derecho ciudadano, sino el de sancionar a los alcaldes de oposición, precisamente por ser de oposición.

<sup>113</sup> Contra esta decisión de mandamiento de amparo cautelar el alcalde del municipio se opuso a la misma mediante escrito el 18 de marzo de 2014, y al día siguiente, el 19 de marzo, la Sala Constitucional, con base en el argumento de que en el procedimiento de amparo no debe haber incidencias, declaró como “*Impropio* en derecho la oposición al mandamiento de amparo constitucional cautelar planteada por el ciudadano Vicencio Scarano Spisso”. Véase la sentencia No. 139, 19 de marzo de 2014, disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/marzo/162073-139-19314-2014-14-0205.HTML>.

17 de marzo de 2014, sin que nadie se lo solicitara ni advirtiera, es decir, actuando de oficio y con el propósito de sancionar directamente a los destinatarios de la medida cautelar por presunto desacato a la medida cautelar decretada, procedió a fijar un procedimiento *ad hoc* para ello, a los efectos de determinar “el presunto incumplimiento al mandamiento de amparo”, identificando, a su vez, a la persona que habría incurrido en delito, y anunciando, además, que “en caso de quedar verificado el desacato” (verificación procesal que la propia Sala haría en sustitución del juez penal), contrariamente a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Amparo, la misma Sala impondría “la sanción conforme a lo previsto en el artículo 31 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales y remitirá la decisión para su ejecución a un juez de primera instancia en lo penal en funciones de ejecución del Circuito Judicial Penal correspondiente”.

Es decir, la Sala Constitucional resolvió usurpar la competencia de la Jurisdicción Penal y anunció que verificaría la comisión del delito de desacato del mandamiento de amparo, identificando a los autores, y a quienes les impondría directamente la pena de prisión de seis a 15 meses, prevista en el mencionado artículo 31 de la Ley Orgánica. Ni más ni menos, el juez constitucional se erigió en el perseguidor de los funcionarios públicos electos, responsables de los gobiernos de los municipios donde la oposición había tenido un voto mayoritario.

Al incurrir en este abuso de poder y usurpación de competencias exclusivas de los jueces de la Jurisdicción Penal, la Sala Constitucional, por supuesto, violó todos los principios más elementales de la garantía del debido proceso enumerados en el artículo 49 de la Constitución, entre ellos, el derecho de toda persona a ser juzgada a través de un proceso penal desarrollado ante jueces penales, o sea, el juez natural en la materia; el derecho a la defensa, y el derecho a la presunción de inocencia.

En efecto, la Sala comenzó violando el derecho a la defensa y a la presunción de inocencia al fundamentar su decisión en el simple “dicho” de que “por la prensa se ha difundido información de la que pudiera denotarse el presunto incumplimiento del mandato constitucional librado en la sentencia No. 136 de 12 de marzo de 2014, lo cual esta Sala califica como un hecho notorio y comunicacional” (sentencia No. 98, del 15 de marzo de 2000).

Esta supuesta motivación inicial, por supuesto, fue absolutamente violatoria al debido proceso legal, pues implicó que la Sala pasó a tomar una decisión judicial sin desarrollar actividad probatoria alguna, lo que resulta

de los siguientes hechos: primero, no indicó qué era lo que “la prensa” supuestamente había “difundido”; segundo, no identificó a qué “prensa” se refería, es decir, cuál o cuáles periódicos o medios de comunicación, y en qué fecha, habrían sido publicados; tercero, no hizo mención a la existencia de una supuesta “noticia” de hechos que hubieran acaecido y que habría sido publicada, y cuarto, no precisó por qué, de lo que supuestamente se “difundió” en la “prensa”, que no dijo, podía “denotarse el presunto incumplimiento” de un mandato de amparo constitucional.

Todo ello pone en evidencia no sólo la violación del debido proceso legal, por transgresión al derecho a la defensa, sino, además, el grave vicio de inmotivación de la sentencia, que la hace nula en los términos del Código de Procedimiento Civil.

Pero, aparte, por el hecho de calificar un “dicho” como “hecho notorio y comunicacional” en ese caso, lo que pretendió la Sala Constitucional fue dar por probados unos inexistentes “hechos” publicitados que no mencionó, pretendiendo invertir la carga de la prueba y violando con ello la presunción de inocencia al compeler a los alcaldes que “probaran” lo contrario a algo que ni siquiera se decía qué era. En el caso de la sentencia No. 136, del 12 de marzo de 2014, la “calificación” como un “hecho notorio y comunicacional” al dicho de que “por la prensa se ha difundido información de la que pudiera denotarse el presunto incumplimiento del mandato constitucional” equivale a considerar como un “hecho” a nada, y de la nada, como una grotesca burla al derecho y a la propia doctrina sobre el “hecho notorio público y comunicacional” contenida en la sentencia citada No. 98, del 15 de marzo del 2000, de la misma Sala.<sup>114</sup>

La consecuencia directa de la declaratoria de la Sala fue dar por probado no un “hecho”, sino un “dicho” y, por tanto, que los alcaldes supuestamente debían entonces tratar de “desvirtuar” el “dicho”, ya que no había ningún “hecho”, todo lo cual significó una grave violación al derecho a la defensa, pues equivalió a compeler a alguien a “defenderse” de un “hecho” que ni siquiera se identificó.

---

<sup>114</sup> Véase Brewer-Carías, Allan R., sobre el tema del “hecho notorio”, referido al comentar la doctrina jurisprudencial en la materia sentada por el Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, en los trabajos “Consideraciones sobre el «hecho comunicacional» como especie del «hecho notorio» en la doctrina de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo”, *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 101, enero-marzo de 2005, pp. 225-232, y “Sobre el llamado «hecho comunicacional» como fundamento de una acusación penal”, en Borges Vegas, Carmen Luisa (comp.), *Temas de Derecho Penal Económico. Homenaje a Alberto Arteaga Sánchez*, Caracas, Fondo Editorial AVDT, 2007, Obras colectivas OC No. 2, pp. 787-816.

Después del desaguisado cometido, la Sala Constitucional pasó a constatar que en la Ley Orgánica de Amparo de 1988 no estaba contemplado “procedimiento alguno para la valoración preliminar del posible incumplimiento de un mandamiento de amparo a efectos de su remisión al órgano competente”, por lo que convocó al alcalde y al director general de la Policía Municipal del municipio San Diego, del estado Carabobo, a una audiencia pública a realizarse dentro de las 96 horas siguientes (20 de mayo de 2014), para que expusieran “los argumentos que a bien tuvieren en su defensa”, pero sin indicarles de qué es que tenían que defenderse o cuáles eran los “hechos” que tenían que desvirtuar, violando, de nuevo, el derecho a la defensa de los alcaldes notificados, y, lo más grave, afirmando que conforme al artículo 23 de la Ley Orgánica, la falta de comparecencia de los citados “funcionarios municipales a la audiencia pública se tendría como aceptación de los hechos”. Se insiste, no se indicó cuáles eran los supuestos hechos que se les “imputaban” y que debían, supuestamente, contradecir, y respecto de los cuales debían “defenderse”, de manera que si no acudían a la audiencia se daban por aceptados por ellos.

Mayor arbitrariedad, de verdad, es imposible encontrar en una sentencia: que se ordene citar a alguien para que bajo la presunción de certeza de un “dicho”, que se califica como “hecho notorio y comunicacional” y que, por tanto, no requiere prueba, comparezca ante el tribunal a defenderse y desvirtuar el supuesto “hecho”, pero sin saber exactamente de qué debe defenderse, y todo bajo la amenaza de que si no comparece se debe tener como que acepta los “hechos” que no conoce.

Por lo demás, la Ley Orgánica de Amparo (artículo 31) sólo establece un tipo delictivo en relación con el incumplimiento de un mandamiento de amparo constitucional dictado por el juez, previendo, en tal caso, una sanción de prisión de seis a 15 meses, correspondiendo su determinación exclusivamente a la Jurisdicción Penal. Le está vedado al juez de amparo siquiera apreciar y hacer una calificación del delito al remitir los autos al juez penal; todo lo cual había sido establecido con criterio invariable de la propia Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.<sup>115</sup> En este caso, sin embargo, fue la Sala Constitucional la que asumió, inconstitucionalmente,

---

<sup>115</sup> Véase la sentencia del 31 de mayo de 2001 (*caso: Aracelis del Valle Urdaneta*), citada en sentencia No. 74, enero de 2003, disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/enero/74-240102-01-0934.HTM>. Asimismo, la sentencia No. 74, 24 de enero de 2002, disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/enero/74-240102-01-0934.HTM>, y la reseña sobre las sentencias en Alonso, Juan Francisco, “Con caso Scarano TSJ echó a la basura 12 años de jurisprudencia. Juristas alertan que Sala Constitucional no puede condenar a nadie”, *El Univer-*

la competencia de la Jurisdicción Penal para, actuando como juez y parte, resolver sobre el desacato, violando las garantías de la presunción de inocencia, al juez natural y a la doble instancia.<sup>116</sup>

Todo, por supuesto, estaba preparado y preestablecido para desarrollar, transgrediendo la más elemental de las garantías al derecho proceso, un proceso sumario, teniendo la Sala como único objetivo el encarcelar rápidamente a quienes “incumplieran” sus propias decisiones, sin prueba alguna del supuesto incumplimiento, invirtiendo la carga de la prueba y la presunción de inocencia, e incluso, con la posibilidad de condenar en ausencia, al “presumir” la culpabilidad del supuestamente “imputado” cuando no compareciera a una audiencia fijada.

Mayor aberración jurídica que la antes reseñada es inconcebible, y más aún, proviniendo del juez constitucional, quien debería ser el garante de la supremacía e integridad de la Constitución.

Con esto, además, se abrió la puerta a la criminalización del ejercicio de la función administrativa al permitirse que cualquiera pueda acudir ante la Sala Constitucional y demandar a un funcionario administrativo basado en la protección de “derechos e intereses colectivos o difusos” para que ejerza sus funciones propias como lo pautan las leyes, provocándose con ello que el juez constitucional, inventando un desacato y mediante un procedimiento breve y sumario, invierta la carga de la prueba para, rápidamente, sancionar por desacato y encarcelar a cualquier funcionario por el mal ejercicio de

---

sal, 21 de marzo de 2014, disponible en: <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/140321/con-caso-scarano-tsj-echo-a-la-basura-12-anos-de-jurisprudencia>.

<sup>116</sup> La Sala Constitucional, en la sentencia No. 138, del 17 de marzo de 2014, incluso decidió que “en caso de quedar verificado el desacato, impondrá la sanción conforme a lo previsto en el artículo 31 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales y remitirá la decisión para su ejecución a un juez de primera instancia en lo penal en funciones de ejecución del Circuito Judicial Penal correspondiente”. Por ello, con razón, Juan Manuel Raffalli consideró que “este «precedente» no sólo supone el fin de un criterio reiterado, sino que representa «una violación a la doble instancia, porque si el TSJ ya tomó una decisión ante quién puede apelar el Alcalde»”, en Alonso, Juan Francisco, “Con caso Scarano TSJ echó a la basura 12 años de jurisprudencia...”, *cit.* Por todo ello, y también con razón, el profesor Alberto Arteaga explicó que lo decidido “no tiene precedentes en el país. Es tan absurdo como una condena a pena de muerte. Si lo hizo la Sala Constitucional, cuyas sentencias tienen carácter vinculante, cualquier tribunal que conozca de un procedimiento de amparo puede hacer lo mismo. Si damos por buena esta decisión cualquier alcalde puede ser destituido sin fórmula de juicio, como ocurrió con Scarano”, en López, Edgard, “Cualquier alcalde puede ser destituido como Scarano. Los penalistas Alberto Arteaga y José Luis Tamayo consideran que la Sala Constitucional violó la carta magna”, *El Nacional*, Caracas, 21 de marzo de 2014, disponible en: [http://www.el-nacional.com/poli-tica/Cualquier-alcalde-puede-destituido-Scarano\\_0\\_376162596.html](http://www.el-nacional.com/poli-tica/Cualquier-alcalde-puede-destituido-Scarano_0_376162596.html).

sus funciones. Y si se trata de un funcionario electo, como fue el caso de los alcaldes, la Sala, sin ser juez penal, llegó a declarar la inhabilitación política del funcionario, al encarcelarlo y separarlo de su cargo, o sea, revocarle en definitiva su mandato, violando el principio democrático representativo.

Y eso fue lo que ocurrió, como estaba anunciado, en el caso del alcalde y del director de la Policía Municipal del municipio San Diego, luego de efectuada la audiencia que la sentencia No. 138 de la Sala Constitucional había inconstitucionalmente fijado para el día 19 de marzo de 2014. La misma, en efecto, se realizó ante la Sala Constitucional, con una duración de más de ocho horas, y al final de la noche del mismo día 19 de marzo, según se informó oficialmente en la nota de prensa difundida por el Tribunal Supremo.<sup>117</sup> Como había sido anunciado, la Sala Constitucional sentenció al alcalde Vicencio Scarano Spisso y al director de la Policía Municipal Salvatore Lucchese Scaletta a cumplir 10 meses y 15 días de prisión, más las accesorias de ley. Como si eso no hubiera sido suficiente, no sólo le impuso al alcalde la “pena” accesoria de separarlo del ejercicio de su cargo por ese tiempo, sino, más grave, de “cesarlo” definitivamente “en el ejercicio de sus funciones en el cargo de alcalde del municipio San Diego del estado Carabobo”, sin que existiera ley alguna que autorizara a la Sala Constitucional a “revocarle” el mandato a un alcalde como funcionario electo popularmente.

Esta decisión, por supuesto, fue violatoria del principio establecido en el artículo 23.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (que conforme al artículo 23 de la Constitución, tiene jerarquía constitucional en el país, a pesar de que, violando la propia Constitución, el gobierno hubiera denunciado la Convención en 2013), que garantiza que toda restricción al ejercicio de derechos políticos debe estar basada en una “condena, por juez competente, en proceso penal”. Pues lo que ocurrió en este caso fue que la Sala Constitucional usurpó las potestades de la Jurisdicción Penal ordinaria y procedió ella misma, de forma directa, a condenar penalmente a unos funcionarios, aun sin seguir proceso penal alguno, a una pena de prisión. Y la pena accesoria que podía dictar sólo podía ser la “inhabilitación política” establecida en el artículo 24 del Código Penal, que establece que la misma “no podrá imponerse como pena principal, sino como accesoria a las de presidio o prisión y produce como efecto la privación de los cargos o empleos públicos o políticos que tengan el penado y la incapacidad, durante la

---

<sup>117</sup> Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/informacion/notasdeprensa/notasdepren-sa.asp?codigo=11771>.

condena, para obtener otros y para el goce del derecho activo y pasivo del sufragio”.

Pero no. En este asunto la Sala ni siquiera aplicó esta pena accesoria de suspensión del ejercicio de sus funciones durante la condena (10 meses), sino que procedió a despojar al funcionario electo de su cargo, el cual, como consecuencia de la cesación decidida, no podía volver a ejercerlo. Ello, claro, fue inconstitucional, pues la Sala Constitucional no tiene competencia para declarar la “falta absoluta” del alcalde, es decir, revocarle en este caso su mandato.<sup>118</sup> Lo anterior incluso llevó perentoriamente al Consejo Nacional Electoral a organizar a la carrera una elección municipal para elegir el nuevo alcalde,<sup>119</sup> en incumplimiento, por lo demás, de lo establecido en el artículo 87 de la ley Orgánica del Poder Público Municipal del 2010, que establece expresamente que “cuando la falta del alcalde se deba a detención judicial, la suplencia la ejercerá el funcionario designado por el Concejo Municipal, dentro del alto nivel de dirección ejecutiva”, agregando que es el Consejo Municipal el que puede decidir convertir la falta temporal en absoluta cuando la “falta temporal se prolonga por más de noventa días consecutivos”.<sup>120</sup>

Sobre esta masiva violación de los derechos civiles-políticos del alcalde revocado y encarcelado, la Defensora del Pueblo se limitó a afirmar que “Es

---

<sup>118</sup> Sobre esto, José Ignacio Hernández ha señalado que “al margen de las irregularidades del proceso que condujo a la detención del alcalde Scarano, lo cierto es que él sigue siendo alcalde, pues el mandato popular no se extingue por la sola detención judicial. Tanto más, acoto, cuando esa detención fue producto de un proceso violatorio de derechos fundamentales. Al pretender convocar a elecciones en el municipio San Diego, se está violando, por ello, el mandato popular, al crearse una ausencia absoluta que no está indicada expresamente. Ni el TSJ ni el CNE pueden crear nuevas causales de ausencia absoluta distintas a las establecidas en la ley, pues ello implicaría desconocer, ilegítimamente, ese mandato popular. Eso es lo que está sucediendo, precisamente, con el alcalde Scarano”, véase Hernández, José Ignacio, “¿Es constitucional que el CNE convoque elecciones en el municipio San Diego?”, *Proavinci*, 20 de marzo de 2014, disponible en: <http://prodavinci.com/blogs/es-constitucional-que-el-cne-convoque-elecciones-en-el-municipio-san-diego-jose-ignacio-herandez/>.

<sup>119</sup> Véase en Martínez, Eugenio, “CNE prepara comicios para elegir sustituto en San Diego”, *El Universal*, 21 de marzo de 2014. Como lo escribió el periodista en la reseña de la rueda de prensa que se hizo sin preguntas: “La ausencia de preguntas no permitió aclarar interrogantes técnicas y legales sobre este proceso [...] Desde la perspectiva legal no fue posible precisar por qué el CNE admite la ausencia absoluta de Scarano cuando esta no fue dictada por un juez penal o por qué se avala la inhabilitación política del alcalde a través de un procedimiento especial no previsto taxativamente en las leyes”, disponible en: <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/140321/cne-prepara-comicios-para-elegir-sustituto-en-san-diego>.

<sup>120</sup> Véase la Ley Orgánica del Poder Público Municipal en *Gaceta Oficial* No. 6015 extra, 28 de diciembre de 2010.



imposible que con la presencia de todos los poderes públicos (en la audiencia contra Scarano) se cometa una ilegalidad”;<sup>121</sup> lo que equivale a decir que en un régimen autoritario las violaciones al ordenamiento jurídico son “legales” cuando se cometen —como en Venezuela— por todos los órganos del Estado.<sup>122</sup>

En todo caso, con el Tribunal Supremo y la Defensora del Pueblo como instrumentos para someter y encarcelar a los alcaldes de oposición, el presidente de la República (Nicolás Maduro) al día siguiente de la sentencia del juez constitucional (20 de marzo de 2014), y antes de que su texto se hubiera publicado, ya había comenzado a amenazar directamente a los demás alcaldes con que usaría al Tribunal Supremo para eliminarlos,<sup>123</sup> y lo mismo hizo dos días más tarde el gobernador del estado Barinas con relación a los alcaldes de esa entidad.<sup>124</sup>

---

<sup>121</sup> “La Defensora del Pueblo, Gabriela Ramírez, le salió al paso a las críticas que desde distintos sectores se le han formulado al procedimiento realizado por la Sala Constitucional contra Scarano y defendió su legalidad”, limitándose dicha funcionaria a decir que “Es imposible que con la presencia de todos los poderes públicos se cometa una ilegalidad”, afirmó, al tiempo que aseguró que el hoy ex alcalde tuvo la oportunidad de defenderse de los señalamientos en una “audiencia muy larga”. Véase en Alonso, Juan Francisco, “Con caso Scarano TSJ echó a la basura 12 años de jurisprudencia...”, *cit.*

<sup>122</sup> Era como para recordarle a la Defensora del Pueblo lo que el político español Iñaki Anasagasti, destacaba en su comentario a la traducción del profesor Carlos Armando Figueredo del libro de Ingo Müller, *Los juristas del horror* (1987), sobre el comportamiento de los jueces durante el nazismo en Alemania, en el sentido de que “la terrible conclusión que saca del libro es que los atropellos, las prisiones, las torturas y aun el exterminio en masa se hicieron de manera legal y atepada a la norma”.

<sup>123</sup> El día 20 de marzo de 2014, a pocas horas de haber la Sala Constitucional dictado su decisión encarcelando al alcalde del municipio San Diego del estado Carabobo, Nicolás Maduro, como presidente de la República, refiriéndose al alcalde del municipio Chacao del estado Miranda, le dijo: “Ramón Muchacho póngase las pilas, porque si el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) toma acciones con estas pruebas, usted se va de esa alcaldía ¿oyó? Llamáramos a elecciones, para que el pueblo de Chacao tenga un alcalde o una alcaldesa que de verdad lo represente”. Alertó que los manifestantes pueden protestar “todos los días que quieran, pero no pueden trancar las vías. En lo que lo hagan, entraremos y formará parte del expediente de desacato de Ramón Muchacho. Mírese en el espejo”. Véase en “Maduro amenaza con elecciones en el municipio Chacao”, *El Universal*, 20 de marzo de 2014, disponible en: <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/140320/maduro-amenaza-con-elecciones-en-el-municipio-chacao>.

<sup>124</sup> Obregón, Walter, “Adán Chávez amenazó con poner presos a dos alcaldes de Barinas. En un acto, el gobernador de Barinas advirtió al alcalde José Luis Machín (Barinas) y Ronald Aguilar (Sucre) que «podrían acabar como Scarano y Ceballos»”, *El Universal*, 21 de marzo de 2014, disponible en: <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/protestas-en-venezuela/140321/adan-chavez-amenazo-con-poner-presos-a-dos-alcaldes-de-barinas>.

Las amenazas se comenzaron a concretar de inmediato, y así, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, muy obediente y diligentemente, por medio de la sentencia No. 150, de ese mismo día 20 de marzo de 2014, con base en las mismas solicitudes de “demandas de protección por intereses colectivos o difusos”, y en vista de la extensión de la medida cautelar de amparo dictada por la sentencia No. 135, del 12 de marzo de 2014, respecto del alcalde del municipio San Cristóbal, del estado Táchira, sr. Daniel Ceballos, resolvió, a través de la sentencia No. 137, del 17 de marzo de 2014, con la misma motivación de que “por la prensa se ha difundido información de la que pudiera denotarse el presunto incumplimiento del mandato de amparo constitucional” mencionado, lo cual la Sala igualmente calificó “como un hecho notorio y comunicacional”, convocar a dicho alcalde, quien, además, había sido detenido, acusado de rebelión,<sup>125</sup> a que concurriera a la misma famosa “audiencia oral” preconstituída<sup>126</sup> para, en todo caso, considerarlo culpable de desacato, condenarlo sin juicio penal, en violación de todas las garantías del debido proceso, encarcelarlo y revocarle inconstitucionalmente su mandato popular. La audiencia tuvo lugar el 25 de marzo de 2014, y en ella, como lo anunció la nota de prensa del Tribunal Supremo, “se sancionó a Daniel Ceballos a cumplir 12 meses de prisión”, decidiéndose también que “cesa en el ejercicio del cargo de alcalde del municipio San Cristóbal del estado Táchira”.<sup>127</sup>

El alcalde Ceballos, en esa audiencia del 25 de marzo de 2014, directamente le expresó a todos los magistrados, entre otras cosas, que estaba allí “porque no existe Estado de derecho y justicia”, que del juez constitucional

---

<sup>125</sup> El día 19 de marzo de 2013 oficialmente se informó de la detención del alcalde Daniel Ceballos por parte del Servicio Bolivariano de Inteligencia (Sebin) por supuesta decisión del Tribunal Iro de Control de Táchira, el cual había ordenado su captura para juzgarlo por rebelión civil, en la cárcel militar de Ramo Verde (Caracas). Disponible en: <http://www.vtv.gob.ve/ar-ticulos/2014/03/19/detenido-alcalde-de-san-cristobal-daniel-ceballos-por-rebelion-civil-y-agavillamiento-2064.html>, y en [http://www.el-na-cional.com/politica/Detenidos-Sebin-Daniel-Ceballos-Scarano\\_0\\_376162385.html](http://www.el-na-cional.com/politica/Detenidos-Sebin-Daniel-Ceballos-Scarano_0_376162385.html). El 22 de marzo, incluso, se anunciaba en los medios que sería presentado ante dicho juez penal de San Cristóbal.

<sup>126</sup> Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/marzo/162286-150-20314-2014-14-0194.HTML>.

<sup>127</sup> Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/informacion/notasdeprensa/notasde-prensa.asp?codigo=11784>. En la nota de prensa se informa que se habría dado “estricto cumplimiento al debido proceso” por el hecho de que se oyó al encausado y a la asociación civil que accionó contra él. Se le olvidó a la Sala Constitucional que conforme al artículo 49 de la Constitución, el debido proceso no se agota en el derecho a ser oído, sino a la defensa, a la presunción de inocencia, al juez natural y a la doble instancia, entre otros, todos violados en dicha audiencia.

no esperaba justicia y que estaba “preparado para recibir una sentencia de unos verdugos que están a punto de consumir un golpe de Estado contra el Pueblo de San Cristóbal”. Se identificó como “un civil secuestrado” en una prisión militar que comparte celdas con Enzo Scarano, un alcalde legítimo y depuesto, y Leopoldo López, el hombre que con dignidad y valentía despertó al pueblo. Soy perfectamente consciente de por qué estoy aquí. Tengo muy claro las razones que me traen a este patíbulo”. Y dichas razones, las resumió en la siguiente forma:

Estoy aquí porque el 8 de diciembre los dignos ciudadanos de San Cristóbal me dieron el honor y el privilegio de gobernar a la capital del Táchira, otorgándome un mandato incuestionable: me eligieron con el 70% de los votos.

Estoy aquí porque durante 77 días he trabajado sin descanso durante día y noche, para ser digno de ese mandato que el pueblo me confirió: el de acatar las leyes y llevar a mi ciudad hacia un camino de prosperidad. Han sido los mejores 77 días de mi vida: gobernar a un pueblo valiente y libre que se resiste ante todas las dificultades.

Estoy aquí porque he manifestado públicamente mi rechazo frente a un régimen que ha empobrecido a mi patria, que ha desfalcado sus arcas, que ha encarcelado a inocentes, que ha torturado a estudiantes, que ha asesinado a mis compatriotas. Es un régimen que no merece estar un minuto más en el poder y contra el que siempre me opondré.

Estoy aquí porque he defendido la Constitución que ha sido violentada en sus principios por una tiranía que ha burlado el sagrado principio de la separación de poderes.<sup>128</sup>

Lamentablemente, el texto de la sentencia adoptada en la audiencia del 25 de marzo de 2014, y publicada con el No. 263 el 11 de abril del mismo año,<sup>129</sup> no recogió todo lo expresado por el alcalde, y lo que hizo fue aplicar la “doctrina vinculante” que se había establecido antes, con lo cual, igualmente, se le enjuició, condenó penalmente, encarceló, y se le revocó su mandato popular en contra de todos los principios del debido proceso. Además, en este caso la Sala Constitucional procedió a “reformular” la Ley Orgánica de Amparo para tratar de justificar la usurpación que hizo de la competencia de la Jurisdicción Penal,<sup>130</sup> concluyendo así su arremetida contra el mandato po-

<sup>128</sup> Disponible en: <http://cifrasonlinecomve.wordpress.com/2014/03/28/alcalde-daniel-ceballos-le-da-hasta-por-la-cedula-a-los-magistrados-del-tsj/>.

<sup>129</sup> Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/abril/162992-263-10414-2014-14-0194.HTML>.

<sup>130</sup> Véanse los comentarios a esta sentencia en “El fallido intento de la Sala Constitucional de justificar lo injustificable: la violación masiva de todos los principios del debido

pular de alcaldes. Por ello, con razón, al conocerse la sentencia los profesores Alonso Medina, Alberto Arteaga y José Luis Tamayo expresaron, en rueda de prensa transmitida por el canal de Internet de *El Nacional*:

...su estupor frente a un acto de la Sala Constitucional que consideran “in-calificable”, porque a su ver y entender no respeta ninguna regla consti-tucional ni derecho a la defensa. Coinciden en señalar que en este día el Tribunal Constitucional abre una nueva etapa en la administración de la justicia en Venezuela, al asumir ilegalmente una parodia de juicio penal, sin acusación por delante, actuando como juez de instrucción (no vigente en el ordenamiento jurídico venezolano actual), y dictando una condena que viola flagrantemente normas procesales y el principio de libertad. En este acto sin nombre, indican que se viola todo principio constitucional comenzando 1) por el principio fundamental de la competencia, que es de materia de orden público, y pasando por 2) el principio de juez natural; 3) el principio del derecho a la defensa, y 4) el principio del debido proceso. Además de que viola completamente el Código Orgánico Procesal Penal.<sup>131</sup>

#### IX. LA ARBITRARIA IMPOSICIÓN POR EL JUEZ CONSTITUCIONAL DE UN GOBIERNO SIN LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA (2013)

La Constitución de 1999 establece, como principios generales esenciales del constitucionalismo democrático, que el gobierno además de ser siempre “demo-crático, participativo, descentralizado, responsable, pluralista y de manda-tos revocables”, también debe ser “electivo y alternativo”.

Ello significa, particularmente en cuanto al gobierno electivo, que el mismo tiene que responder siempre al derecho de los ciudadanos a ser go-bernados por funcionarios electos, de manera que si, por ejemplo, se trata del presidente de la República, dicho cargo sólo lo puede ejercer alguien que haya sido electo mediante sufragio universal, directo y secreto (artículo 228). Sin embargo, entre enero y marzo de 2013, contrariando los más elementales principios de la justicia constitucional, el juez constitucional en Venezuela atentó abiertamente contra el principio democrático, imponiénd-

---

proceso en el caso de las sentencias No. 245 y 263, de 9 y 11 de abril de 2014, de revocación del mandato popular de alcaldes”, 11 de abril de 2014, disponible en: <http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2014/04/100.-Brewer.-sobre-las-sentencias-del-caso-de-los-Alcaldes-de-San-Diego-y-San-Crist%C3%B3bal.-EL-FALLIDO-INTENTO-DE-JUSTIFICAR-L.pdf>.

<sup>131</sup> Véase en “La anti justicia”, *VenEconomia.com*, 10 de abril de 2014, disponible en: [http://www.veneco-nomia.com/site/modulos/m\\_visor.asp?pub=4228](http://www.veneco-nomia.com/site/modulos/m_visor.asp?pub=4228).

dole a los venezolanos un gobierno sin legitimidad democrática, conducido por un funcionario que no fue electo por el pueblo; pues una vez que el presidente de la República, Hugo Chávez, fue reelecto (octubre de 2012), por enfermedad, y luego por su posible fallecimiento,<sup>132</sup> no tomó posesión del cargo en la fecha constitucionalmente establecida para ello.

1. *Reelección presidencial, falta temporal y falta absoluta del presidente electo en 2012-2013*

Ocurrió con la emisión de dos sentencias de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia: No. 2, del 9 de enero de 2013, y No. 141, del 8 de marzo de 2013, dictadas al decidir sendos recursos de interpretación abstracta de la Constitución en un contexto condicionado por los siguientes hechos y situaciones jurídicas:

- *Primero.* El presidente Chávez había sido reelecto presidente de la República el 7 de octubre de 2012 para el periodo constitucional 2013-2019. La reelección se produjo estando en ejercicio del cargo de presidente por el periodo 2007-2013 y para el cual ya había sido reelecto en 2006; periodo que terminaba el 10 de enero de 2013.
- *Segundo.* El presidente Chávez, desde el día 9 de diciembre de 2012, había viajado a La Habana, luego de haber obtenido autorización de la Asamblea Nacional para ausentarse del territorio nacional por más de cinco días (artículo 234 de la Constitución), para someterse a una operación quirúrgica, después de la cual nunca más se le volvió a ver en público.
- *Tercero.* La ausencia del presidente del territorio nacional constituyó una falta temporal (artículo 234 de la Constitución) que constitucio-

---

<sup>132</sup> Debe precisarse para este comentario que, si bien el fallecimiento del presidente Hugo Chávez fue “anunciado” oficialmente en Caracas el 5 de marzo de 2013, la fecha de su ocurrencia efectiva siempre estuvo oculta, después de haber sido operado en La Habana, Cuba, el 10 de diciembre de 2012, a partir de lo cual nunca más se le vio en público. En julio de 2018, sin embargo, quien para esos tiempos era la fiscal General de la República (Luisa Ortega Díaz), confirmó lo que siempre se había sospechado, y era que el Hugo Chávez habría fallecido, efectivamente, en La Habana en diciembre de 2012, y no cuando se anunció el hecho; en marzo de 2013. Véase Vinogradoff, Ludmila, “La ex fiscal Ortega confirma que Chávez murió dos meses antes de la fecha anunciada”, *ABC Internacional*, 16 de julio de 2018, disponible en: [https://www.abc.es/internacional/abci-confirman-chavez-murio-meses-antes-fecha-anunciada-201807132021\\_noticia.html](https://www.abc.es/internacional/abci-confirman-chavez-murio-meses-antes-fecha-anunciada-201807132021_noticia.html).

- nalmente el vicepresidente Ejecutivo estaba obligado a suplir, pero en este caso el vicepresidente, Nicolás Maduro, se negó, permanecido en Caracas y haciendo viajes frecuentes a La Habana; conduciendo la acción de gobierno mediante una delegación de atribuciones que el presidente Chávez había decretado el 9 de diciembre de 2012.
- *Cuarto*. Para tomar posesión del cargo de presidente para el nuevo periodo constitucional 2013-2019, el presidente Chávez debía juramentarse ante la Asamblea Nacional el día 10 de enero de 2013 (artículo 231 de la Constitución).
  - *Quinto*. Si ese día (10 de enero) el presidente electo, por alguna causa sobrevenida, no se podía juramentar ante la Asamblea Nacional, lo podía hacer posteriormente ante el Tribunal Supremo de Justicia (artículo 231 de la Constitución).
  - *Sexto*. En esa fecha (10 de enero), en todo caso, comenzaba el nuevo periodo constitucional 2013-2019 (artículo 231 de la Constitución), aunque no se produjera el acto formal de juramentación del presidente electo y éste se juramentara posteriormente ante el Tribunal Supremo.
  - *Séptimo*. El vicepresidente Ejecutivo Nicolás Maduro informó a la Asamblea Nacional, el 8 de enero de 2013, que el presidente de la República, dado su estado de salud, no iba a poder comparecer ante la Asamblea el día 10 de enero para juramentarse en su cargo, confirmando que permanecía en La Habana.

Al día siguiente la Sala Constitucional dictó la primera de las sentencias mencionadas (No. 2),<sup>133</sup> destinada a resolver la situación jurídica derivada de la anunciada falta de comparecencia del presidente Hugo Chávez, después de su reelección, para tomar posesión de su cargo el día siguiente, o sea, el 10 de enero, fecha en la que terminaba su periodo constitucional 2007-2013 y comenzaba el 2013-2019.

La Sala Constitucional se rehusó a considerar que se había producido una falta absoluta del presidente electo, al no poder comparecer y tomar

---

<sup>133</sup> Véase el texto de la sentencia en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Enero/02-9113-2013-12-1358.html>. Asimismo, los comentarios en Brewer-Carías, Allan R., “El juez constitucional y la demolición del principio democrático de gobierno. O de cómo la Jurisdicción Constitucional en Venezuela impuso arbitrariamente a los ciudadanos, al inicio del periodo constitucional 2013-2019, un gobierno sin legitimidad democrática, sin siquiera ejercer actividad probatoria alguna, violentando abiertamente la Constitución”, *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 133, enero-marzo de 2013, pp. 179-212.

posesión de su cargo por encontrarse fuera de Venezuela, supuestamente hospitalizado, y, además, se abstuvo de tratar de conocer la realidad, por ejemplo, solicitando una prueba procesal que, al menos, certificara si el presidente estaba o no vivo.<sup>134</sup> Así, sin actividad probatoria para saber sobre su estado de salud, la Sala procedió a declarar que había una supuesta “continuidad administrativa” entre la gestión de un presidente enfermo y ausente que terminaba un periodo el 10 de enero de 2013 y que comenzaba otro el mismo día, con la ausencia del presidente y sabiendo que, obviamente, no estaba en ejercicio de su cargo.

Con ese decreto de “continuidad administrativa”, lo que en verdad hizo el juez constitucional fue extenderle sus funciones al vicepresidente Ejecutivo Nicolás Maduro, instalándolo a la cabeza del Poder Ejecutivo, y a todo el Gabinete Ejecutivo, afirmando, contra la realidad, que a pesar de que Chávez estaba ausente del país, supuestamente estaba “en ejercicio efectivo de su cargo”, lo que evidentemente era falso, pues, si acaso estaba vivo, lo que se había informado era que estaba recluido en un hospital en La Habana.<sup>135</sup> De esta manera, un vicepresidente no electo, que había sido designado como tal por el presidente Chávez y cuyo mandato terminaba, fue instalado en el Poder Ejecutivo sin legitimidad democrática alguna, pues no era un funcionario electo popularmente.

Luego vino la segunda sentencia (No. 141),<sup>136</sup> dictada tres días después de que el vicepresidente Ejecutivo Nicolás Maduro anunciara el fallecimiento del presidente Chávez, pero sin constatar dicha circunstancia, ni siquiera diciendo cuándo habría ocurrido el hecho. Mediante esta decisión, la Sala Constitucional pasó a asegurar que el vicepresidente Ejecutivo, que ya había sido impuesto como gobernante (sin haber sido electo) por la misma Sala, continuaría como presidente encargado y, además, habilitándolo, contra lo dispuesto en la Constitución, para poder presentarse como candidato presidencial sin separarse de su cargo.

---

<sup>134</sup> En julio de 2018, como antes se dijo, quien para el momento en el cual se dictaron las sentencias que se comentan era la fiscal General de la República (Luisa Ortega Díaz), confirmó lo que siempre se sospechó, y es que Hugo Chávez habría fallecido en La Habana en diciembre de 2012 y no en marzo de 2013, cuando se anunció el hecho. Vinogradoff, Ludmila, “La ex fiscal Ortega confirma que Chávez murió dos meses antes de la fecha anunciada”, *cit.*

<sup>135</sup> Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Enero/02-9113-2013-12-1358.html>.

<sup>136</sup> Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Marzo/141-9313-2013-13-0196.html>. Véanse los comentarios en Brewer-Carías, Allan R., “El juez constitucional y la ilegítima declaración, mediante una «nota de prensa», de la «legitimidad» de la elección presidencial del 14 de abril de 2013”, *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 135, 2013, pp. 207 y ss.

Ambas sentencias, hechas a la medida del régimen autoritario, fueron abierta y absolutamente inconstitucionales y dictadas, por si fuera poco, en ausencia de la toda base probatoria: en enero la Sala nunca tuvo a su vista informe médico alguno que indicara el estado de salud del presidente Chávez, ni había fe de vida alguna del mismo, y en marzo nunca tuvo la partida de defunción del presidente Chávez para determinar la fecha de su fallecimiento, para resolver solamente se basó en el hecho de que el vicepresidente había “anunciado” su deceso.

Ambas sentencias violentaron el derecho ciudadano a la democracia y a ser gobernados por gobiernos de origen democrático; es decir, el derecho a la representación política, lo que implica que los gobernantes sean electos como resultado del ejercicio del derecho al sufragio y el derecho a que el acceso al poder, en cualquier caso, se haga con arreglo a la Constitución y a las leyes, o sea, a los principios del Estado de derecho.

Tales derechos, en un Estado de derecho, deben ser garantizados por el juez constitucional, quien es llamado a asegurar no sólo que el ejercicio del poder por los gobernantes se desempeñe de acuerdo con el texto de la Constitución y las leyes, sino que el acceso al poder se realice conforme a las previsiones establecidas en las mismas. Por tanto, resultaría totalmente inconcebible que en un Estado democrático de derecho sea el propio juez constitucional el que viole el principio democrático, y sea dicho juez el que designe para ocupar un cargo de elección popular a quien no ha sido electo por el pueblo. Ello sería un contrasentido y un atentado al Estado de derecho, particularmente porque el juez constitucional no es controlable por ningún otro órgano.

Ese absurdo constitucional fue precisamente el que se produjo en Venezuela, entre enero y marzo de 2013, tiempo durante el cual, contrariando el principio democrático, el juez constitucional, a cargo de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, fue precisamente el que violó abiertamente el principio democrático, sin que nadie pudiera controlarlo, dictando las dos sentencias mencionadas,<sup>137</sup> cuyo breve comenta-

---

<sup>137</sup> Véase, en general, sobre esta actuación del juez constitucional, Brewer-Carías, Allan R., “El juez constitucional y la demolición del principio democrático de gobierno. O de cómo la Jurisdicción Constitucional en Venezuela impuso arbitrariamente a los ciudadanos, al inicio del periodo constitucional 2013-2019, un gobierno sin legitimidad democrática, sin siquiera ejercer actividad probatoria alguna, violentando abiertamente la Constitución; y posteriormente se negó a juzgar sobre la legitimidad de la elección presidencial de abril de 2013”, *Estudios sobre el Estado de derecho*, 2013, Colección Louza, y en Aguiar, Asdrúbal (comp.), *El Golpe de enero en Venezuela (Documentos y testimonios para la historia)*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana,



rio es de interés para los anales de lo que no debe ocurrir con la justicia constitucional.

2. *La “continuidad administrativa” de un presidente ausente y enfermo inventada por la Sala Constitucional*

La sentencia No. 2 (9 de enero de 2013) de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia se dictó con ocasión de resolver un recurso de interpretación abstracta de la Constitución que había sido intentado por un abogado el 21 de diciembre de 2012,<sup>138</sup> para determinar el contenido y alcance del artículo 231 de la Constitución, en particular “en cuanto a si la formalidad de la juramentación prevista para el 10 de enero de 2013 constituye o no una formalidad *sine qua non* para que un presidente reelecto continúe ejerciendo sus funciones y si tal formalidad puede ser suspendida y/o fijada para una fecha posterior”.<sup>139</sup> El artículo cuya interpretación se requería indica:

Artículo 231. El candidato elegido o candidata elegida tomará posesión del cargo de presidente o presidenta de la República el diez de enero del primer año de su periodo constitucional, mediante juramento ante la Asamblea Nacional. Si por cualquier motivo sobrevenido el presidente o presidenta de la República no pudiese tomar posesión ante la Asamblea Nacional, lo hará ante el Tribunal Supremo de Justicia.

La solicitud de interpretación constitucional estaba, sin duda, motivada por una única razón: que para esa fecha, si acaso Chávez seguía vivo, estaría postrado en una cama de hospital fuera del país, y por tanto no iba a poder acudir a dicho acto de toma de posesión de su cargo. La norma a interpretar, evidentemente, no se refería, ni se podía referir, a la situación de que un presidente “continuase ejerciendo sus funciones” si acaso no acudía a la cita, pues en la fecha del inicio de un periodo constitucional (10 de enero), un presidente que había sido electo seis años antes terminaba su periodo constitucional, y con ello el ejercicio de sus funciones, y en la misma fecha el presidente electo (o reelecto) el año anterior, debía iniciar el ejerci-

---

2013, pp. 85-90, 97-106, 133-148 y 297-314. Igualmente, ese trabajo se recogió en *El golpe a la democracia dado por la Sala Constitucional...*, cit., pp. 55-132.

<sup>138</sup> Expediente No. 12-1358, solicitante: Marelys D’Arpin.

<sup>139</sup> Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Enero/02-9113-2013-12-1358.html>.

cio de sus funciones para el nuevo periodo constitucional, y eso mediante juramento ante la Asamblea Nacional. La única posibilidad de que el juramento se tomara en otra fecha, independientemente del inicio del periodo constitucional, era cuando, por cualquier motivo sobrevenido —que debía probarse—, el presidente electo (o reelecto) no pudiera tomar posesión ante la Asamblea Nacional, en cuyo caso lo debía hacer posteriormente ante el Tribunal Supremo de Justicia. Nada, por consiguiente, había que interpretar en la norma.

Sin embargo, la solicitud de interpretación constitucional, con obviedad, no era una interpretación abstracta de la norma, sino que la misma estaba motivada por una razón estrictamente de hecho: el presidente de la República, Hugo Chávez Frías, que había sido electo para el periodo constitucional 2007-2013, y en octubre de 2012 reelecto para el periodo 2013-2019, y que debía tomar posesión de su cargo el 10 de enero de 2013, no iba a poder tomar el juramento previsto en la norma, pues desde el 9 de diciembre de 2012 se encontraba en La Habana, según se había informado oficial y públicamente, supuestamente postrado en una cama de hospital.

La Sala Constitucional, como se dijo, sin prueba alguna que diera fe de vida del presidente, asumió que vivía pero no podía acudir a la toma de posesión de su cargo, procediendo entonces, sin que se le hubiera probado el impedimento, a analizar dos derechos políticos involucrados en la situación fáctica antes mencionada: por una parte, el derecho político que tenía el ciudadano Hugo Chávez, si estaba vivo, para ejercer el cargo para el cual había sido electo (o reelecto), y por la otra, el derecho de todos los ciudadanos a estar gobernados por un gobernante electo popularmente. Para garantizarle *sine die* el primero de dichos derechos, es decir, el derecho a Chávez de poder algún día tomar posesión de su cargo, y sin que el Tribunal Constitucional desplegara actividad probatoria alguna para determinar su real estado de salud, la Sala Constitucional violó el derecho ciudadano a la democracia, y le impuso a los venezolanos la carga antidemocrática de estar gobernados, a partir del 10 de enero de 2013, por funcionarios que no tenían legitimidad democrática, puesto que no habían sido electos, también *sine die*.

La Sala, en su sentencia, y asumiendo sin pruebas que Chávez estaba vivo, luego de aceptar el carácter imprescindible del acto de la juramentación, pasó a determinar sobre “los efectos jurídicos de la asistencia o inasistencia al acto de «toma de posesión y juramentación ante la Asamblea Nacional», el 10 de enero próximo, por parte del presidente reelecto”, pasando así no ya a resolver una interpretación abstracta del artículo 231 de la Constitución, sino, en realidad, a una cuestión de hecho, específicamente referida al estado de sa-

lud del presidente de la República, Hugo Chávez, quien, si acaso estaba vivo, supuestamente convalecía en un país extranjero en un hospital, sin poder movilizarse, recuperándose de complicaciones postoperatorias, lo que sin duda, hasta allí, era un hecho notorio que no requería de pruebas. Y así pasó la Sala Constitucional a considerar en su sentencia “el derecho humano a la salud” del presidente enfermo, mezclándolo con la necesidad de la “preservación de la voluntad popular —representada en el proceso comicial del 7 de octubre de 2012— y de continuidad de los poderes públicos”.

Pero para resolver nada hizo la Sala en aras de verificar cuál era el estado de salud del presidente, y poder determinar si mientras acudía a juramentarse encargaba o no al residente de la Asamblea de la Presidencia, a pesar de que —asumiendo que estaba vivo— su ausencia no pudiera ser considerada como una “falta absoluta” del presidente, que es el supuesto que regula el artículo 233, al disponer que si se produce muerte, por ejemplo, “antes de tomar posesión”, el presidente de la Asamblea Nacional es quien se encarga de la Presidencia. La Sala, reitero, nada hizo para determinar el estado de salud del presidente, pasando a argumentar en su sentencia que “en el caso de una autoridad reelecta y, por tanto, relegitimada por la voluntad del soberano”, como era el caso Chávez, reelecto en octubre de 2012, sería un “contrasentido mayúsculo considerar que, en tal supuesto, existe una indebida prórroga de un mandato en perjuicio del sucesor, pues la persona en la que recae el mandato por fenecer coincide con la persona que habrá de asumir el cargo”.

Esta afirmación, en realidad, era en sí misma un “contrasentido mayúsculo” y sin sentido alguno, pues en ningún caso en que se posponga el acto de toma de posesión de un presidente se puede operar una “prórroga” del mandato del periodo constitucional que termina, por lo que la afirmación fue contradicha en la misma sentencia al afirmarse de seguidas que “tampoco existe alteración alguna del periodo constitucional pues el Texto Fundamental señala una oportunidad precisa para su comienzo y fin: el 10 de enero siguiente a las elecciones presidenciales, por una duración de seis años (artículo 230 *eiusdem*)”.

Por ende, al no presentarse el presidente electo Chávez al acto de toma de posesión, el nuevo mandato se inició indefectiblemente el 10 de enero de 2013, y para ello es que mientras no compareciera dicho presidente electo para tomar posesión del nuevo mandato, quien se debía encargar de la Presidencia era el presidente de la Asamblea Nacional. Nada cambiaba esta solución constitucional el hecho de que el presidente electo Hugo Chávez hubiera sido, a la vez, “reelecto”.

La Sala Constitucional, a renglón seguido, pasó luego a referirse a otro aspecto jurídico relativo al ejercicio de cargos públicos, que nada tenía que ver con la norma constitucional que se buscaba interpretar, y fue el referido al “Principio de Continuidad Administrativa, como técnica que impide la paralización en la prestación del servicio público”, según el cual “la persona designada para el ejercicio de alguna función pública no debe cesar en el ejercicio de sus atribuciones y competencias, hasta tanto no haya sido designada la correspondiente a sucederle” (sentencia No. 1300/2005). Ciertamente, se trata de un principio elemental del derecho administrativo de la función pública, destinada a los funcionarios nombrados o designados, pero que no se puede aplicar a la terminación de un periodo constitucional y al inicio del otro respecto de funcionarios electos.<sup>140</sup> Así, la Sala Constitucional resolvió que

En relación con el señalado principio de continuidad, en el caso que ahora ocupa a la Sala, resultaría inadmisibles que ante la existencia de un desfase cronológico entre el inicio del periodo constitucional (10 de enero de 2013) y la juramentación de un presidente reelecto, se considere (sin que el texto fundamental así lo pauté) que el gobierno (saliente) queda *ipso facto* inexistente. No es concebible que por el hecho de que no exista una oportuna “juramentación” ante la Asamblea Nacional quede vacío el Poder Ejecutivo y cada uno de sus órganos, menos aún si la propia Constitución admite que tal acto puede ser diferido para una oportunidad ulterior ante este Supremo Tribunal.

Por supuesto, esta afirmación, absolutamente errada pues, si no hay comparecencia del Presidente al acto de toma de posesión, en ningún caso se produce “vacío del Poder Ejecutivo” alguno porque al terminar en esa fecha (10 de enero) el periodo del presidente en ejercicio, se debe encargar de la Presidencia el presidente de la Asamblea Nacional.<sup>141</sup> Correspondiénd-

---

<sup>140</sup> Como lo expresó el profesor Ricardo Combellas en declaraciones a *BBC Mundo*: “Ese es un principio muy sano del derecho administrativo: que independientemente de los cambios en la dirección administrativa de los asuntos del Estado, las funciones del gobierno continúan. Lo que está planteado es que ha terminado un periodo constitucional y que eso no es un supuesto de continuidad administrativa, sino es un supuesto de renovación de los poderes públicos que tienen un plazo limitado en la Constitución”, en Chirinos, Carlos, “El limbo de consecuencias impredecibles”, *BBC Mundo*, 11 de enero de 2013, disponible en: [http://www.bbc.co.uk/mundo/mo-vil/noticias/2013/01/130110\\_venezuela\\_constituyente\\_combellas\\_opi-nion\\_cch.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/mo-vil/noticias/2013/01/130110_venezuela_constituyente_combellas_opi-nion_cch.shtml).

<sup>141</sup> Es en este contexto que debe leerse lo reiterado por la misma Sala en la sentencia, “tal como señaló esta Sala en los antes referidos fallos números 457/2001 y 759/2001, que no debe confundirse «la iniciación del mandato del presidente con la toma de posesión, términos que es necesario distinguir cabalmente». Efectivamente, el nuevo periodo constitucional presidencial se inicia el 10 de enero de 2013, pero el Constituyente previó la posibilidad de

dole, como presidente encargado, designar el nuevo tren ejecutivo de vicepresidente y ministros, estando, por supuesto, obligados los anteriores a permanecer en sus cargos hasta ser reemplazados en virtud, precisamente, del señalado principio de continuidad administrativa.

Luego pasó la Sala Constitucional a considerar la situación de hecho específica del presidente Hugo Chávez, asumiendo, de nuevo sin pruebas, que estaba vivo, y notando, a pesar de que la sentencia supuestamente era interpretativa abstracta, que

...por si aún quedaran dudas, que en el caso del presidente Hugo Rafael Chávez Frías, no se trata de un candidato que asume un cargo por vez primera, sino de un jefe de Estado y de Gobierno que no ha dejado de desempeñar sus funciones y, como tal, seguirá en el ejercicio de las mismas hasta tanto proceda a juramentarse ante el Máximo Tribunal, en el supuesto de que no pudiese acudir al acto pautado para el 10 de enero de 2013 en la sede del Poder Legislativo.

De esta manera, a pesar de que el 10 de enero se inicia un nuevo periodo constitucional, la falta de juramentación en tal fecha no supone la pérdida de la condición del presidente Hugo Rafael Chávez Frías, ni como presidente en funciones, ni como candidato reelecto, en virtud de existir continuidad en el ejercicio del cargo.

En estas afirmaciones, de nueva cuenta, la Sala partió de supuestos falsos, como indicar que la falta de comparecencia al acto de juramentación pudiera implicar “la pérdida de la condición de presidente” del presidente electo. Otra vez hay que precisar que en el caso, el 10 de enero de 2013 el presidente Hugo Chávez terminaba su mandato para el periodo 2007-2013 (ese día perdía su condición de presidente para ese periodo), y mientras no se juramentara para el nuevo periodo 2013-2019, no iniciaba su mandato ni tenía la condición de presidente para el nuevo periodo.

Lo que sí era verdad es que la Sala no podía afirmar, sin prueba alguna, que estando Chávez supuestamente postrado en una cama de hospital por un postoperatorio en La Habana —si es que estaba vivo— era “un jefe de Estado y de Gobierno que no ha dejado de desempeñar sus funciones”, lo que a todas luces simplemente era físicamente imposible. El mismo presidente Chávez había previsto, el 9 de diciembre de 2012, que su ausencia del país sería por un lapso de más de cinco días, y por ello él mismo soli-

---

que «cualquier motivo sobrevenido» impida al presidente la juramentación ante la Asamblea Nacional, para lo cual determina que en tal caso lo haría ante el Tribunal Supremo de Justicia, lo cual necesariamente tiene que ser *a posteriori*”.

citó la autorización correspondiente a la Asamblea Nacional para salir del país (artículo 235). Su falta temporal como presidente encargado, en consecuencia, era un hecho notorio y evidente que imponía la obligación en el vicepresidente Ejecutivo de suplirla conforme a la Constitución, no siendo posible afirmar, salvo probando con certeza los hechos en el expediente, que durante su enfermedad y postración en La Habana, Chávez “no ha dejado de desempeñar sus funciones”.

Por otra parte, en esta materia de falta temporal, menos sentido y fundamento constitucional tenía la errada afirmación de la Sala Constitucional de que la solicitud de autorización a la Asamblea Nacional que pueda formular el presidente para ausentarse del territorio nacional por un lapso superior a cinco días se refiere “exclusivamente a la autorización para salir del territorio nacional, no para declarar formalmente la ausencia temporal en el cargo”. De nuevo la Sala Constitucional ignoró la Constitución: las faltas temporales en el ejercicio de la Presidencia constituyen una cuestión de hecho que no se declara. Si el presidente, en gira por el interior del país, sufre un accidente de tránsito que lo mantiene inconsciente y hospitalizado por un tiempo, sin duda, se origina una falta temporal que suplente al vicepresidente, así el presidente no la haya “decretado” anunciando que iba a tener el accidente con sus consecuencias.

Por lo demás, toda ausencia del territorio nacional se configura como una falta temporal —en el sentido de que temporalmente el presidente no está en ejercicio de sus funciones por imposibilidad física—, por lo que no es más que un gran disparate la afirmación que hizo la Sala Constitucional en su sentencia: “(ii) No debe considerarse que la ausencia del territorio de la República configure automáticamente una falta temporal en los términos del artículo 234 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, sin que así lo dispusiere expresamente el jefe de Estado mediante decreto especialmente redactado para tal fin”. Esto no tiene lógica, y mucho menos sentido y asidero constitucional.<sup>142</sup>

No es serio afirmar que si un presidente, por ejemplo, entra en un proceso comatoso, por cualquier causa, que se prolonga indefinidamente, ello

---

<sup>142</sup> Sobre ello, Ricardo Combellas, en declaraciones a *BBC Mundo*: “eso me parece un planteamiento absurdo, porque se le solicita al sujeto sobre el cual actúa la falta temporal que se pronuncie. Imagínese, no es el caso del presidente Chávez, sino de un presidente que esté incapacitado en una clínica recibiendo cuidado especial, incapaz de tomar voluntariamente una decisión. Entonces quedamos en un limbo jurídico si el presidente no se pronuncia. Poner ese requisito, que no establece la Constitución, me parece un exabrupto”, en Chirinos, Carlos, “El limbo de consecuencias impredecibles”, *cit.*

no origina una falta temporal porque el presidente no la previó anticipadamente ni la decretó, razón por la cual no surgiría la obligación del vicepresidente de suplirla.

Asimismo, carece de toda base constitucional la afirmación infundada, realizada por la Sala Constitucional en la sentencia, de que “con posterioridad al 10 de enero de 2013, aun no compareciendo el presidente Chávez a juramentarse y a tomar posesión de su cargo, conserva su plena vigencia el permiso otorgado por la Asamblea Nacional, por razones de salud, para ausentarse del país por más de cinco (5) días”, pues la autorización para ausentarse del país se le dio al presidente Chávez en funciones, terminando su periodo constitucional el 10 de enero de 2013, razón por la cual la autorización sólo tenía efectos hasta la terminación del periodo constitucional en la que se había dado.<sup>143</sup>

Pero aún más infundada fue la afirmación de la Sala Constitucional en la sentencia de que con motivo de la ausencia del presidente Chávez del territorio nacional desde el 10 de diciembre de 2012, en la situación que resultó de la operación a la que fue sometido el 11 de diciembre de 2012, según informaron los voceros oficiales del gobierno, “no se configura la vacante temporal del mismo al no haber convocado expresamente al vicepresidente Ejecutivo para que lo supla por imposibilidad o incapacidad de desempeñar sus funciones”. No causa sino asombro leer esta afirmación, ante normas tan precisas como las de los artículos 234 y 239.8 de la Constitución

---

<sup>143</sup> Como lo indicó Manuel Rachadell, “Chávez tiene el permiso de la Asamblea Nacional, otorgado por unanimidad del 9 de diciembre pasado [2012], para ausentarse del país «por un lapso superior a los cinco días consecutivos» (artículo 235), el cual mantiene su vigencia hasta el vencimiento del periodo constitucional el 10 de enero próximo [2013], porque la Asamblea Nacional no puede dar permisos para el periodo siguiente. Llegados a esta fecha, si el presidente electo no toma posesión del cargo, la Asamblea Nacional no tiene competencia para darle permiso ni prórroga para la juramentación de cumplir la Constitución”, véase Rachadell, Manuel, “Tres observaciones a la carta de Maduro sobre la imposibilidad de juramentarse el presidente electo ante la Asamblea Nacional”, 9 de enero de 2013, disponible en: <http://t.co/Sd5R2EwX>. De igual modo, como lo precisó Hermann Escarrá, “la no realización del acto de juramentación el 10 de enero de 2013 «no significa que no es presidente de la República el presidente»”, es decir, no significaba que el presidente Chávez, cuya falta absoluta no había sido informada como ocurrida, tenía la titularidad del cargo de presidente de la República, condición que sin duda tenía después de haber sido electo. Sin embargo, como también lo precisó Jesús María Casal, “si el jefe del Estado no hace acto de presencia en ese momento confirmaría en principio que está incapacitado para asumir el próximo mandato”, o como lo expresó Jesús María Alvarado Andrade, “Si [el presidente] no se juramenta en esa fecha no puede ejercer constitucionalmente. Estaríamos en un desempeño del cargo *de facto*”, en Brewer-Carías, Allan R., *La mentira como política de Estado. Crónica de una crisis política permanente...*, cit., pp. 337 y 338.

que prescriben, clara, pura y simplemente, que “las faltas temporales del presidente serán suplidas por el vicepresidente”, y que entre las atribuciones del vicepresidente está la de “suplir las faltas temporales del presidente”, lo cual opera automáticamente, resultado de una situación de hecho, sin que nadie lo decrete o lo decida, y sin que el presidente deba “convocar al vicepresidente” para que cumpla su obligación constitucional.

La segunda observación que debe formularse a lo afirmado en la sentencia de la Sala Constitucional, y que causa mayor asombro por la absoluta y total carencia de pruebas que la sustenten, es la aseveración de que el presidente Hugo Chávez, una vez que concluyó su mandato presidencial del periodo 2007-2013, el 10 de enero de 2013, sin ofrecer pruebas de que estaba vivo, como jefe de Estado y de Gobierno “seguirá en el ejercicio de las mismas hasta tanto proceda a juramentarse ante el Máximo Tribunal, en el supuesto de que no pudiese acudir al acto pautado para el 10 de enero de 2013 en la sede del Poder Legislativo”.

Primero, para hacer esta afirmación, de que el presidente Chávez “seguirá en el ejercicio” de sus funciones “hasta tanto proceda a juramentarse ante el Máximo Tribunal”, lo que se exigía de la Sala era que desplegara una labor probatoria sobre el estado de salud del presidente para poder determinar, precisamente, si estaba vivo, y en tal caso, si se presentaría a juramentarse ante el Tribunal Supremo. A la Sala Constitucional de Venezuela, sin embargo, no le interesó probar nada sobre la salud del presidente, y resolvió que aun estando fuera del territorio nacional, y de su enfermedad, sin probar nada, seguiría en ejercicio de sus funciones para el periodo constitucional ya concluido, y para el que se iniciaba sería juramentado cuando concurriera ante el Tribunal Supremo, sin haber siquiera determinado si ello era factible médicamente.

En los hechos que se sucedieron en enero de 2013, es evidente que al no presentarse el presidente Chávez, electo o reelecto, al concluir su periodo constitucional 2007-2013 ante la Asamblea Nacional el 10 de enero de 2013 en el acto de la toma de posesión y juramentación de su cargo, y a pesar de que ineludiblemente el periodo constitucional 2013-2019 comenzaba en esa fecha, el presidente electo no podía comenzar a ejercer la Presidencia para ese periodo (2013-2019) al no entrar en ejercicio del cargo, lo que le impedía poder cumplir sus nuevas funciones. Las del periodo 2007-2013 concluyeron el 10 de enero, por lo que era una imposibilidad constitucional que a partir del 10 de enero de 2013, si no se juramentaba para el próximo periodo, pudiera seguir “en el ejercicio de las mismas”, pues como no se juramentó el 10 de enero ante la Asamblea no pudo asumir el ejercicio del



cargo de presidente para el periodo 2013-2019.<sup>144</sup> En consecuencia, fue un gran disparate, y no tiene asidero constitucional alguno, la afirmación de la Sala Constitucional de que “(iv) A pesar de que el 10 de enero próximo se inicia un nuevo periodo constitucional, no es necesaria una nueva toma de posesión en relación al presidente Hugo Rafael Chávez Frías, en su condición de presidente reelecto, en virtud de no existir interrupción en el ejercicio del cargo”.

Al contrario, precisamente porque el 10 de enero de 2013 se iniciaba un nuevo periodo constitucional, era absolutamente necesaria una nueva toma de posesión del presidente Chávez Frías en su condición de presidente reelecto, en virtud de que el periodo 2007-2013 había terminado y de que el ejercicio del cargo para el periodo 2013-2019 no se podía iniciar sin tal juramento, produciéndose en ese caso, inevitablemente, una real y efectiva interrupción en el ejercicio del cargo,<sup>145</sup> y considerándose tal juramento ante la Asamblea Nacional como una especie de acto constitutivo de “fe de vida” del presidente, de su propia existencia física y de su capacidad para gobernar, ante los representantes del pueblo. Y ello no puede eliminarse porque el electo haya sido reelecto, y menos aun cuando había permanecido ausente del país durante un mes, sin que la nación tuviera conocimiento claro de su estado.

---

<sup>144</sup> Como también lo ha indicado Manuel Rachadell, “La interpretación que le ha dado la fracción gubernamental en la Asamblea Nacional de que Chávez sigue siendo presidente en ejercicio, cuya ausencia del acto de juramentación no tendría ninguna incidencia porque es una simple formalidad, que no es necesario que el presidente de la Asamblea Nacional se jure para cubrir la ausencia (que ni es temporal ni absoluta) del presidente, porque tal función la ejerce, parcialmente, el vicepresidente Ejecutivo de la República, carece de toda fundamentación en la Ley Suprema. No hay continuidad administrativa al concluir el periodo constitucional y comenzar el otro, ni siquiera en el supuesto de la reelección, y el nombramiento del vicepresidente Ejecutivo caduca, como el del presidente que lo ha designado, al vencimiento del periodo constitucional, el 10 de enero próximo”. Véase Rachadell, Manuel, “Tres observaciones a la carta de Maduro sobre la imposibilidad de juramentarse el presidente electo ante la Asamblea Nacional”, *cit.*

<sup>145</sup> Por ello, el profesor Román José Duque Corredor considera esta afirmación “falsa de toda falsedad”, agregando que “La reelección no es un mecanismo del ejercicio del cargo o para el ejercicio del cargo, sino un derecho del funcionario que ejerce un cargo electivo de poderse postular como candidato para un nuevo periodo para ese cargo y no de continuar en el mismo cargo. De modo que, por tratarse de una nueva elección, si existe interrupción en su ejercicio. Si no fuera así, entonces, se trataría de un plebiscito y no de una elección, que es lo que parece piensan los magistrados de la referida Sala que ha ocurrido con el candidato Hugo Chávez, que se postuló para las elecciones del 7 de octubre de 2012 para ser presidente para el nuevo periodo 2013-2019”, véase Duque Corredor, Román José, “Observaciones a la sentencia de la Sala Constitucional de 9 de enero de 2013”, disponible en: [http://www.uma.edu.ve/in-terna/424/0/novedades\\_del\\_derecho\\_publico](http://www.uma.edu.ve/in-terna/424/0/novedades_del_derecho_publico).

Después de las “consideraciones para decidir”, la Sala Constitucional puntualizó lo que debió ser el objeto de la interpretación solicitada:

...la Constitución establece un término para la juramentación ante la Asamblea Nacional, pero no estatuye consecuencia para el caso de que por “motivo sobrevenido” no pueda cumplirse con ella de manera oportuna y, por el contrario, admite expresamente esa posibilidad, señalando que pueda efectuarse la juramentación ante el Tribunal Supremo de Justicia.

Resumen que implicaba, precisamente, pasar a determinar cuál era la realidad fáctica de la enfermedad y del estado de salud del presidente de la República Hugo Chávez, y si estaba vivo, determinar cuál era la posibilidad médica real, fáctica, de que pudiera recuperar plenamente su salud para ejercer el cargo para el cual había sido electo, y en esa situación, determinar entonces quién debía encargarse de la Presidencia de la República mientras el presidente electo, por las causas sobrevenidas alegadas, procedía, si ello hubiera sido factible conforme a las pruebas médicas, a tomar posesión del cargo.

No obstante, la Sala Constitucional, en lugar de cumplir su función interpretativa de la segunda parte de la norma del artículo 231 de la Constitución y de realizar la actividad probatoria a que estaba obligada, se limitó a reafirmar lo que la propia norma constitucional dispone, en el sentido de que la juramentación del presidente reelecto podía ser efectuada en una oportunidad posterior al 10 de enero de 2013 ante el Tribunal Supremo de Justicia, de no poderse realizar dicho día ante la Asamblea Nacional, por supuesto, siempre que ello fuera factible, y agregando sólo su apreciación de que le correspondía al propio Tribunal fijar dicho acto “una vez que exista constancia del cese de los motivos sobrevenidos que hayan impedido la juramentación”. Es decir, en lugar de desplegar una actividad probatoria justamente para decidir, constatando la salud del presidente y las posibilidades de su recuperación, la Sala decidió sin pruebas, imponiendo un gobierno no electo democráticamente, dejando pendiente sólo que luego se pudiera probar que los motivos que impidieron la juramentación habrían cesado. Ninguna posibilidad dejó abierta la Sala para que pudiera llegar a probarse que el presidente electo y ausente en realidad no podía llegar a juramentarse, y ejercer el cargo para el cual había sido electo, por razón de su salud.

De lo anterior, sin resolver la consecuencia jurídica derivada del hecho de que por un “motivo sobrevenido” el presidente electo no pudo tomar posesión del cargo con su juramentación ante la Asamblea Nacional el día fijado constitucionalmente, la Sala concluyó su sentencia, afirmando como

por arte de magia, sin que las “consideraciones para decidir” fundamentan y condujeran a ello, que

(vi) En atención al principio de continuidad de los poderes públicos y al de preservación de la voluntad popular, no es admisible que ante la existencia de un desfase cronológico entre el inicio del periodo constitucional y la juramentación de un presidente reelecto, se considere (sin que el texto fundamental así lo pauté) que el gobierno queda *ipso facto* inexistente. En consecuencia, el Poder Ejecutivo (constituido por el presidente, el vicepresidente, los ministros y demás órganos y funcionarios de la Administración) seguirá ejerciendo cabalmente sus funciones con fundamento en el principio de la continuidad administrativa.

Sobre esto, que fue, en definitiva, la parte resolutive de la sentencia mediante la cual la Sala pretendió legitimar una usurpación de autoridad,<sup>146</sup> la referencia al “presidente” (Chávez) era inconstitucional porque el mismo no se iba a juramentar para tomar posesión de su cargo y entrar en ejercicio de sus funciones para el nuevo periodo constitucional, por lo que no tenía sentido alguno invocar el principio de continuidad administrativa y afirmar que seguía “ejerciendo cabalmente sus funciones”. Por lo demás, ello no pasaba de ser un buen deseo o buen pensamiento, pues por las informaciones oficiales suministradas por el gobierno, desde el 11 de diciembre de 2012 daban cuenta de que el presidente estaba totalmente incapacitado para gobernar.<sup>147</sup> De manera que no era cierto, como lo afirmó la Sala

<sup>146</sup> Con razón la diputada María Corina Machado expresó, el 11 de enero de 2013, “que el acto que vimos ayer no tiene precedentes”. Dijo que Venezuela amaneció con un gobierno usurpado y el vicepresidente, los ministros y la procuradora General pretenden seguir ejerciendo sus cargos. “Todos los cargos de gobierno cesaron el pasado jueves y ante esa pretensión, todos sus actos son nulos, como lo establece el artículo 138 de la Constitución”, recalcó. Asimismo, reiteró que Diosdado Cabello ha violado su juramento, porque debió llamar a la sesión solemne de toma de posesión del nuevo periodo presidencial y agregó que “no reconocemos a Maduro como vicepresidente, porque hay una situación de ilegitimidad profunda”. Y aseguró que en Venezuela no existe separación de poderes, “tenemos un TSJ sumiso, nuestra soberanía está siendo pisoteada”. Véase la reseña del Programa *Primera Página*, de Globovisión, 11 de enero de 2013, disponible en: <http://www.lapatilla.com/site/2013/01/11/maria-corina-nuestra-soberania-esta-siendo-pisoteada/>.

<sup>147</sup> El 13 de enero de 2013 el ministro de Información, Villegas, informaba que “El presidente de Venezuela, Hugo Chávez, evoluciona favorablemente de la cirugía a la que fue sometido el pasado 11 de diciembre [2012], aunque aún necesita «medidas específicas» para la solución de la «insuficiencia respiratoria» que se le originó como consecuencia de una infección”. “A pesar de su delicado estado de salud después de la compleja intervención quirúrgica del 11 de diciembre pasado [2012], en los últimos días la evolución clínica general

Constitucional, que el Poder Ejecutivo estaba conducido por el presidente de la República ni que éste pudiera ejercer su cargo, y menos “continuar” ejerciéndolo en forma alguna. En el cuadro de gravedad del presidente, en realidad, hasta esa fecha lo único que se sabía como signo de su condición era que en algún momento había “apretado” la mano del vicepresidente de la República, según información suministrada por él mismo.<sup>148</sup> Al contrario de lo que afirmó la Sala, había una evidente falta efectiva del presidente de la República, tanto del país como del ejercicio del cargo para el cual había sido electo.

Lo resuelto por la Sala Constitucional, estando el “presidente” de hecho impedido de ejercer cabalmente sus funciones, significó la decisión que sus magistrados adoptaron: poner el gobierno de Venezuela, para el inicio del periodo constitucional 2013-2019, en manos de funcionarios que no habían sido electos popularmente, contrariando el principio democrático, como eran los otros mencionados en la sentencia, “el vicepresidente, los ministros y demás órganos y funcionarios de la Administración”, e indicando que seguirían “ejerciendo cabalmente sus funciones con fundamento en el principio de la continuidad administrativa”, a pesar de que habían sido nombrados en el periodo constitucional anterior y sin término alguno; es decir, *sine die*, y hasta cuando el propio Tribunal Supremo fijara la oportunidad de que el presidente electo enfermo, si aparecía, se juramentara ante el mismo.

Lo que dio la Sala Constitucional con esta decisión no fue sino un golpe contra la Constitución,<sup>149</sup> vulnerando el derecho de los ciudadanos a ser gobernados por gobernantes electos, con el resultado de que a partir del 10 de enero de 2013, por voluntad de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Venezuela comenzó a gobernar un funcionario que,

---

ha sido favorable”, disponible en: <http://www.lapatilla.com/site/2013/01/13/villegas-en-minutos-comunicado-oficial-sobre-salud-de-chavez/>.

<sup>148</sup> “Maduro: «Chávez me apretó la mano con una fuerza gigantesca», indicando que «En uno de los saludos lo saludé [a Chávez] con la mano izquierda y me apretó con una fuerza gigantesca mientras hablábamos», comentó Maduro durante una entrevista exclusiva que ofreció al canal interestatal Telesur desde Cuba, donde se encuentra desde el pasado 29 de diciembre [2012] acompañando al gobernante y a sus familiares”. Véase *Larazón.com*, 2 de enero de 2013, disponible en: [http://www.larazon.es/detalle\\_nor-mal/noticias/554672/maduro-chavez-me-apreto-la-mano-con-una-fuerza](http://www.larazon.es/detalle_nor-mal/noticias/554672/maduro-chavez-me-apreto-la-mano-con-una-fuerza).

<sup>149</sup> También puede calificarse la situación como golpe de Estado, pues, en definitiva, todo golpe contra la Constitución es un golpe de Estado. Véase Sandoval, Claudio J., “¿Golpe de Estado en Venezuela?”, *El Universal*, Caracas, 10 de enero de 2013, disponible en: <http://www.eluniversal.com/opinion/130110/oa-golpe-de-estado-en-venezuela>.

según la propia sentencia, no estaba supliendo la ausencia del presidente de la República electo y enfermo; funcionario que entonces sólo podía ejercer las competencias establecidas en la Constitución (artículo 239) y las enumeradas en el decreto de delegación de diciembre de 2013,<sup>150</sup> y quien no podía ejercer las atribuciones que sólo un presidente en ejercicio podría ejercer. A esta absurda ingobernabilidad era a lo que condujo la sentencia de la Sala Constitucional, a raíz de la cual, por su insostenibilidad jurídica, el gobierno comenzó incluso a perseguir a quienes argumentaran o informaran sobre la interpretación que debía darse a las normas constitucionales y sobre la inconstitucional decisión del Tribunal Supremo y sus efectos,<sup>151</sup> de manera que hasta los estudiantes universitarios que empezaron a protestar contra la sentencia de la Sala Constitucional fueron amenazados con cárcel.<sup>152</sup>

Lo que sucedió después fue que el presidente Chávez, como era de preverse o se sospechaba, efectivamente no compareció ante la Asamblea Nacional a tomar posesión del cargo para el periodo constitucional 2013-2019, quizá incluso porque ya había fallecido. Sin embargo, las noticias oficiales decían otra cosa. Por ejemplo, el 22 de enero de 2013 el ministro de Relaciones Exteriores, Elías Jaua, afirmó a su regreso a Caracas desde Cuba,

---

<sup>150</sup> Ello no impidió, por ejemplo, que el vicepresidente, en virtud de la “continuidad administrativa” decretada por la Sala Constitucional, procediera a designar, mediante decreto No. 9350, del 11 de enero de 2013, “por delegación del presidente”, a un “vicepresidente encargado” para suplir su ausencia del territorio nacional para viajar a Cuba. Véase el decreto No. 9350 en *Gaceta Oficial* No. 40088, 11 de enero de 2013.

<sup>151</sup> El 9 de enero de 2013 el consultor jurídico de Globovisión, Ricardo Antela, explicó sobre el nuevo procedimiento administrativo sancionatorio abierto por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel) contra la estación de TV, “por la difusión de cuatro micros informativos sobre el articulado de la Constitución”, que, a juicio del ente regulador, “incitan al odio, la zozobra y la alteración del orden público”, prohibiendo de entrada “a la televisora retransmitir dichos mensajes o algunos similares”. En horas de la tarde de ese mismo día el “presidente de la Asamblea Nacional, Diosdado Cabello, y el ministro Rafael Ramírez, habían sugerido al ente regulador «iniciar una investigación contra el canal por difundir el artículo 231 de la Constitución»”. Información disponible en: <http://globovision.com/articulo/conatel-notifica-a-globovision-de-nuevo-procedimiento-administrativo-sancionatorio>.

<sup>152</sup> El gobernador del estado Táchira, José Gregorio Vielma Mora, afirmó a la prensa “que los estudiantes de las universidades Católica y de Los Andes de esa entidad, que manifestaron en contra del fallo del Tribunal Supremo de Justicia, estaban ebrios y otros consumieron drogas para «valentonarse en contra de la autoridad»”. “Son delincuentes”, aseveró. Advirtió al rector académico de la ULA, Omar Pérez Díaz y demás profesores, que irá a la Fiscalía a denunciarlos. “No mienta [Pérez Díaz], usted está promoviendo la violencia en Táchira. Les están pagando desde el extranjero”. “Tienen armamento y municiones dentro de la universidad”, acusó. De seguir protestando “van a ser tratados como bandas criminales e irán a la cárcel de Santa Ana”. Disponible en: <http://m.notitarde.com/nota.aspx?id=159398>.

que había “conversado con Chávez en La Habana”,<sup>153</sup> y el 18 de febrero de 2013 se anunció<sup>154</sup> que había sido trasladado de una cama de hospital en La Habana a una cama de hospital en Caracas, informándose de la gravedad de su salud, al punto de que estaba impedido de poder hablar.<sup>155</sup> Aunque, al parecer, eso no impidió que el vicepresidente Ejecutivo y otros ministros, según lo anunciaron al país, hubieran estado con el presidente Hugo Chávez Frías en una supuesta “reunión de Gabinete”, de nada menos que de cinco horas, durante la noche del 23 de febrero de 2013.<sup>156</sup>

<sup>153</sup> Véase la reseña de Ramírez Padrino, Ender, “Jaua informó que se reunió con el presidente en La Habana”, *El Nacional*, 21 de enero de 2013, disponible en: [http://www.el-nacional.com/politica/Jaua-asegura-converso-Chavez-Habana\\_0\\_122390427.html](http://www.el-nacional.com/politica/Jaua-asegura-converso-Chavez-Habana_0_122390427.html).

<sup>154</sup> Véase la reseña en *El Universal*, Caracas, 18 de febrero de 2013, “Chávez vuelve a Venezuela. El presidente de Venezuela, Hugo Chávez, regresó a Caracas procedente de La Habana, más de dos meses después de que viajara a Cuba para someterse a la cuarta operación de un cáncer que le fue diagnosticado en junio de 2011, y se encuentra en el hospital militar de Caracas”, disponible en: <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/salud-presidencial/130218/chavez-vuelve-a-venezuela>. A través de la cuenta de Twitter @chavezcandanga, el presidente supuestamente habría mandado un mensaje, a las 2:30 de la madrugada, con el siguiente texto: “Hemos llegado de nuevo a la Patria venezolana. ¡¡Gracias Dios mío!! Gracias ¡¡Pueblo amado!! Aquí continuaremos el tratamiento”.

<sup>155</sup> El ministro de Comunicación e Información, Ernesto Villegas, informó ese día en cadena de radio y televisión que al presidente le persistía “un cierto grado de insuficiencia” y “presenta respiración a través de cánula traqueal que le dificulta temporalmente el habla”, sometido a un “tratamiento enérgico para la enfermedad de base, que no está exento de complicaciones”, oportunidad en la cual se publicó una fotografía que se dijo era de 14 de febrero de 2013, del presidente con sus hijas, que sin embargo no mostraba en forma alguna lo que se anunciaba, ni por la vestimenta de los que posaron en la fotografía ni por la asepsia que una situación como la escrita requería. Continuó el ministro informando que “después de dos meses de un complicado proceso postoperatorio, el paciente se mantiene consciente, con integridad de las funciones intelectuales, en estrecha comunicación con su equipo de gobierno y al frente de las tareas fundamentales inherentes a su cargo”. No obstante, el ministro de Ciencia y Tecnología, Arreaza, informaba en el canal multiestatal Telesur que Chávez “tiene dificultad para comunicarse verbalmente [...] Uno lo que tiene es que poner atención y él comunica perfectamente sus decisiones, cuando no las escribe [...] Pero perfectamente se comunica y se da a entender. No tiene la voz que lo caracteriza, pero esto es un proceso que es reversible y esperamos volverlo a escuchar”. Véase la reseña de Da Corte, María Lilibeth, “Chávez respira por cánula traqueal que le dificulta hablar. Arreaza: Él comunica perfectamente sus decisiones, cuando no las escribe”, *El Universal*, Caracas, 16 de febrero de 2013, disponible en: <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/130216/chavez-respira-por-canula-traqueal-que-le-dificulta-hablar>. Véase igualmente: <http://globovision.com/articulo/ministro-villegas-en-breve-comunicado-y-fotografias-del-presidente-chavez>.

<sup>156</sup> Véase “Maduro asegura que se reunió con Chávez por más de cinco horas”, *El Universal*, 23 de febrero de 2013, disponible en: <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/salud-presidencial/130223/ma-duro-asegura-que-se-reunio-con-chavez-por-mas-de-cinco-horas>, y “Maduro:

### 3. *La falta absoluta del presidente electo y la imposición por el juez constitucional de un presidente no electo popularmente*

Unos días después, el 4 de marzo de 2013, el ministro de Comunicaciones hacía saber al país que el estado de salud de Chávez era “muy delicado”,<sup>157</sup> lo que presagiaba un anuncio final “luego de que se informara oficialmente de un deterioro en la salud del presidente Hugo Chávez”,<sup>158</sup> informándose de inmediato, el mismo día 5 de marzo, por el vicepresidente Ejecutivo, que se había producido su fallecimiento. En esa forma, el juramento y la toma de posesión del cargo para el cual Chávez fue reelecto nunca tuvo lugar.

El anuncio del fallecimiento del presidente electo Chávez planteó de nuevo una serie de cuestiones jurídicas que requerían solución urgente, las cuales giraban en torno a determinar, jurídica y constitucionalmente —en medio del pastel de la falsa “continuidad administrativa”—, quién, a partir del 5 de marzo de 2013, debía encargarse de la Presidencia de la República en ese supuesto de efectiva falta absoluta de un presidente electo, no juramentado, mientras se procedía a una nueva elección presidencial. En virtud de que el presidente Chávez, evidentemente, no tomaría posesión de su cargo por haberse anunciado su falta absoluta, el absurdo e ilegítimo régimen de la “continuidad administrativa” impuesto por el Tribunal Supremo, sin duda, había cesado.

En esa situación, conforme al artículo 233 de la Constitución, el único de los supuestos de falta absoluta del presidente que se prevé,<sup>159</sup> aplicable en

---

Chávez continúa con cánula traqueal y usa distintas vías de entendimiento”, publicado por Caracas el 23 de febrero de 2013, disponible en: <http://venezuelaaldia.com/2013/02/maduro-chavez-continua-con-la-canula-traqueal-y-usa-distintas-vias-de-entendimiento/>.

<sup>157</sup> “Villegas, «El estado general sigue siendo delicado»”, *Kikiriki*, 4 de marzo de 2013, disponible en: <http://www.kiki-riki.org.ve/villegas-el-estado-general-sigue-siendo-delicado/>.

<sup>158</sup> Véase “Venezuela transmitirá reunión entre Maduro, Gabinete y militares: oficial”, *Reuters*, 5 de marzo de 2013, disponible en: <http://ar.reuters.com/article/topNews/idARL1N0BX9B220130305>.

<sup>159</sup> En la materia, el artículo 233 dispone lo siguiente: “Cuando se produzca la falta absoluta del presidente electo o presidenta electa antes de tomar posesión, se procederá a una nueva elección universal, directa y secreta dentro de los treinta días consecutivos siguientes. Mientras se elige y toma posesión el nuevo presidente o la nueva presidenta, se encargará de la Presidencia de la República el presidente o presidenta de la Asamblea Nacional [...] Si la falta absoluta del presidente o presidenta de la República se produce durante los primeros cuatro años del periodo constitucional, se procederá a una nueva elección universal, directa y secreta dentro de los treinta días consecutivos siguientes. Mientras se elige y toma posesión

el caso, es el que se produce antes de que el presidente electo tome posesión del cargo, que era el supuesto que había, en definitiva, ocurrido, y en cuyo caso, dice la norma, el presidente de la Asamblea Nacional se encarga de la Presidencia de la República mientras se realiza una nueva elección y toma posesión el nuevo presidente. En este escenario el presidente de la Asamblea no pierde su investidura parlamentaria ni asume la Presidencia, sino que sólo se “encarga” temporalmente de la misma; lo que implicaba que el presidente de la Asamblea Nacional, Diosdado Cabello, debió, de inmediato, encargarse de la Presidencia de la República, ex constitutione.<sup>160</sup>

Sin embargo, eso no fue lo que ocurrió en la práctica política, incumpliendo el presidente de la Asamblea Nacional el mandato de la Constitución, particularmente al haberse anunciado el mismo día 5 de marzo de 2013, por la procuradora General de la República (quien era la esposa del vicepresidente Nicolás Maduro), que con la muerte del presidente Hugo Chávez “inmediatamente se pone en vigencia el artículo 233, que establece que se encarga el vicepresidente Nicolás Maduro [...] Y la falta absoluta determina que el que se encarga es el vicepresidente, Nicolás Maduro”.<sup>161</sup>

Y efectivamente, fue lo que ocurrió, quedando evidenciado, en la *Gaceta Oficial* del mismo día, a través de la publicación del decreto No. 9.399, que se declaraba duelo nacional, dado y firmado por Nicolás Maduro, pero no

---

el nuevo presidente o la nueva presidenta, se encargará de la Presidencia de la República el vicepresidente Ejecutivo o la vicepresidenta ejecutiva”.

<sup>160</sup> Así, por ejemplo, lo consideró el diputado Soto Rojas, al señalar, tras el fallecimiento del presidente Chávez, que “Diosdado Cabello debe juramentarse y nuestro candidato es Nicolás Maduro”, en referencia a las próximas elecciones que deben realizarse, en *6to. Poder*, 5 de marzo de 2013, disponible en: <http://www.6topo-dex.com/venezuela/politica/diputado-soto-rojas-diosdado-cabello-debe-juramentarse-y-nuestro-candidato-es-nicolas-maduro/>. Por ello, con razón, el profesor José Ignacio Hernández explicó que “interpretando de manera concordada los artículos 231 y 233 de la Constitución, puede concluirse que ante la falta absoluta del presidente electo antes de tomar posesión [mediante juramento], deberá encargarse de la Presidencia el presidente de la Asamblea Nacional. Es esa la conclusión que aplica al caso concreto, pues el presidente Hugo Chávez falleció sin haber prestado juramento, que es el único mecanismo constitucional previsto para tomar posesión del cargo, con lo cual debería asumir la Presidencia quien fue designado como presidente de la Asamblea Nacional”. Véase Hernández, José Ignacio, “A propósito de la ausencia absoluta del presidente”, *PRODAVINCI*, 5 de marzo de 2013, disponible en: <http://prodavinci.com/blogs/a-proposito-de-la-ausencia-absoluta-del-presidente-de-la-republica-por-jose-ignacio-hernandez-g/>.

<sup>161</sup> Véase “Muerte de Chávez. 06/03/2013, 03:16:00 p. m. Aseguró la procuradora General de la República, Cilia Flores: La falta absoluta determina que se encargará el vicepresidente Maduro”, *Notitarde.com*, 7 de marzo de 2013, disponible en: <http://www.notitarde.com/Muerte-de-Chavez/Cilia-Flores-La-falta-absoluta-determina-que-se-encargara-el-Vicepresidente-Maduro/2013/03/06/169847>.



como “vicepresidente encargado de la Presidencia”, sino como “presidente encargado de la República”.<sup>162</sup> A ello se agregó la declaración dada por el ministro de la Defensa al afirmar, pocas horas después de darse a conocer oficialmente la muerte del presidente Chávez, que “Ahora más que nunca, la FAN debe estar unida para llevar a Maduro a ser el próximo presidente electo de todos los venezolanos”.<sup>163</sup> Luego vino el anuncio que hizo el presidente de la Asamblea Nacional (Diosdado Cabello) en horas de la noche del día 7 de marzo: “el vicepresidente Nicolás Maduro será juramentado este viernes a las 7:00 de la noche como presidente de la República encargado”, indicando, además, que “una vez juramentado, corresponderá a Maduro convocar a nuevas elecciones para elegir al próximo jefe de Estado”.<sup>164</sup>

<sup>162</sup> *Gaceta Oficial* No. 40123, 5 de marzo de 2013. Con relación a este decreto, que fue refrendado por todos los ministros y publicado en *Gaceta Oficial*, Juan Manuel Raffalli apreció que “no hay duda de que Nicolás Maduro es el presidente encargado de la República”, llamando la atención respecto a que “Maduro no ha designado un vicepresidente y si ostenta la doble condición de presidente y vicepresidente, no puede ser candidato”, e indicando que “para que pueda ser candidato, tendría que designar a un vicepresidente”. Véase “Raffalli: Maduro no puede ser candidato mientras también ostente la Vicepresidencia”, *6to. Poder*, Caracas, 7 de marzo de 2013, disponible en: <http://www.6topoder.com/venezuela/politica/raffalli-maduro-no-puede-ser-candidato-mientras-tambien-ostente-la-vicepresidencia/>, y “Dudas Constitucionales. ¿Maduro es vicepresidente y encargado de la Presidencia, o es presidente encargado a secas?”, *El Universal*, 8 de marzo de 2013, disponible en: <http://www.eluniversal.com/opinion/130308/dudas-constitucionales>. Sin dejar de considerar que con ese decreto, efectivamente y de hecho, el vicepresidente Maduro asumió sin título alguno la Presidencia de la República; es decir, ilegítimamente. Sin embargo, consideramos que debe puntualizarse que, de acuerdo con el texto de la Constitución, en cualquier caso en el cual se produzca una falta absoluta del presidente en los términos del artículo 233 de la Constitución, tanto el presidente de la Asamblea Nacional como del vicepresidente, es sus respectivos casos, lo que deben y pueden hacer es “encargarse” de la Presidencia, pero nunca pasan a ser “presidentes encargados de la República”.

<sup>163</sup> Véase “Ministro de la Defensa venezolano: «La Fuerza Armada Nacional debe estar unida para llevar a Maduro a ser presidente»”, *Vinculocritico.com. Diario de América, España y Europa*, disponible en: <http://www.vinculocritico.com/politica/venezuela/elecciones-venezuela/fuerzas-militares-venezolanas/muere-chavez/muerte-chavez/anuncio-muerte-chavez/ministro-defensa/vto/apoyo-de-militares-maduro-/294618>. En la nota publicada en ese diario se concluía con la siguiente reflexión: “La clara posición expresada por el ministro de la Defensa resulta preocupante para muchos ciudadanos, toda vez que bajo sus órdenes se encuentra la Fuerza Armada Nacional que debe velar por la seguridad de Venezuela, pero no obedecer a la voluntad de una sola persona y menos aun en materia electoral. Su posición no presagia una situación de imparcialidad, con la gravedad que ello conlleva para el futuro en la democracia de dicha nación latinoamericana”.

<sup>164</sup> Hernández, Alejandra M., “Maduro será juramentado mañana como presidente encargado”, *El Universal*, 7 de marzo de 2013, disponible en: <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/hugo-chavez-1954-2013/130307/maduro-sera-juramentado-manana-como-presi->

Y, finalmente, correspondió a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en la ya indicada sentencia No. 141, dictada el 8 de marzo de 2013,<sup>165</sup> consolidar todo este fraude constitucional al decidir un nuevo recurso de interpretación interpuesto por un ciudadano,<sup>166</sup> sólo dos días antes (6 de marzo de 2013), y con relación a la aplicación del artículo 233 de la Constitución, sobre la situación concreta derivada de la anunciada falta absoluta del presidente Chávez, que era la de un presidente electo que no había tomado posesión de su cargo. De esta manera, la Sala, desconociendo la realidad, concluyó que la falta absoluta no se había producido antes de que Chávez tomara posesión de su cargo —como en efecto ocurrió, porque nunca tomó posesión—, sino después de la supuesta “continuidad administrativa” que inventó la propia Sala en la sentencia anterior, y que aseguraba que supuestamente había continuado en ejercicio del cargo, no siendo necesaria una nueva toma de posesión del presidente electo.<sup>167</sup>

---

*dente-encargado*, y “Nicolás Maduro asumirá hoy como presidente”, disponible en: <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/130308/nicolas-maduro-asumira-hoy-como-presidente>.

<sup>165</sup> Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scom/Marzo/141-9313-2013-13-0196.html>. Véanse los comentarios en Brewer-Carías, Allan R., “El juez constitucional y la ilegítima declaración, mediante una «nota de prensa», de la «legitimidad» de la elección presidencial del 14 de abril de 2013”, *cit.*

<sup>166</sup> Esta vez por Otoniel Pautt Andrade.

<sup>167</sup> Días después de dictada la sentencia, el 12 de marzo de 2013, en un programa de televisión la presidenta del Tribunal Supremo, según la reseña de prensa, diría lo siguiente: “La Constitución debemos leerla muy claramente, a mí una de las cosas que más me preocupa es la falta de lectura por parte de algunas personas, o no diría falta de lectura [...] sino la falta gravísima y el engaño que hacen al pueblo cuando se refieren al texto constitucional saltándose párrafos para que se malinterprete el resultado”, detalló durante el programa *Contragolpe* que transmite Venezolana de Televisión. La magistrada cuestionó que hay quienes pretenden irrespetar la Constitución, al afirmar que debe ser el presidente de la Asamblea Nacional, en este caso Diosdado Cabello, quien debió asumir la Presidencia Encargada. Refirió que el artículo 233 expresa que “mientras se elige y toma posesión el nuevo presidente o nueva presidenta se encargará de la Presidencia de la República el vicepresidente Ejecutivo o la vicepresidenta ejecutiva. Yo estoy leyendo la Constitución, en esto diciendo algo que a mí se me ocurre”. La reseña está disponible en: <http://www.vive.gov.ve/actualidad/noticias/designaci%C3%B3n-de-nicol%C3%A1s-maduro-como-presidente-e-es-constitucional>. Véase, igualmente, en: [http://www.el-nacional.com/politica/Luisa-Estella-Morales-Maduro-Constitucion\\_0\\_152387380.html](http://www.el-nacional.com/politica/Luisa-Estella-Morales-Maduro-Constitucion_0_152387380.html). Por lo visto, no se percató la magistrada que quien analizó la Constitución “saltándose párrafos para que se malinterprete el resultado”, fue ella misma, y la Sala Constitucional la que dictó la sentencia bajo su ponencia, al ignorar —o saltarse— el primer párrafo sobre la falta absoluta del presidente del artículo 233, que dispone que “Cuando se produzca la falta absoluta del presidente electo o presidenta electa antes de tomar posesión, se procederá a una nueva elección universal, directa y secreta dentro de los treinta días consecutivos siguientes. Mientras se elige y toma posesión el nuevo presidente o

Por todo lo anterior, la Sala concluyó que entonces debía convocarse a una elección universal, directa y secreta para elegir presidente, pero quedando encargado de la Presidencia Nicolás Maduro Moros, “quien para ese entonces ejercía el cargo de vicepresidente Ejecutivo”. Con eso la Sala resolvió otro “escollo” jurídico y dispuso que al “presidente encargado” no se le aplicaba el “supuesto de incompatibilidad” para ser candidato, previsto en el artículo 229 de la Constitución, permitiendo que Maduro pudiera postularse para participar en el proceso electoral para presidente de la República sin separarse de su cargo.<sup>168</sup>

Quedaron así muy convenientemente resueltas por el Poder Judicial todas las dudas e incertidumbres pasadas, que ya habían sido resueltas políticamente entre los órganos del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. La Sala Constitucional, una vez más, interpretó la Constitución a la medida del régimen autoritario, mutándola y distorsionándola.

---

la nueva presidenta, se encargará de la Presidencia de la República el presidente o presidenta de la Asamblea Nacional”. Tan fue “saltada” esa parte por la Sala, que luego de copiar el texto íntegro del artículo, la sentencia expresó, pura y simplemente, que: “De la lectura de dicho precepto se observa que cuando se produce la falta absoluta del presidente de la República se habrá de realizar una nueva elección y *se encargará de la Presidencia de la República el vicepresidente Ejecutivo o la vicepresidenta ejecutiva*”. Basta comparar los dos textos para saber quién se saltó un párrafo de la norma para malinterpretarla.

<sup>168</sup> La Sala Constitucional ratificó esta doctrina en la sentencia No. 1116 el 7 de agosto de 2013, disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/agosto/1116-7813-2013-13-0566.html>.



Foto 5. Dieter Nohlen en 2011.

### III. REFORMAS INSTITUCIONALES Y CONTEXTO

## EL ORDEN CONSTITUCIONAL: REFORMAS Y RUPTURAS\*

Diego VALADÉS

SUMARIO: I. *Contexto de este ensayo.* II. *Consideraciones previas.* III. *Orden jurídico y orden constitucional.* IV. *Origen revolucionario del ordenamiento constitucional.* V. *Defensa del ordenamiento y derecho de resistencia.* VI. *Defensa del ordenamiento e inviolabilidad de la Constitución.* VII. *Supremacía de la Constitución y defensa del ordenamiento.* VIII. *Reforma y mutación constitucionales.*

### I. CONTEXTO DE ESTE ENSAYO

Dieter Nohlen es uno de los científicos sociales contemporáneos que mayor influencia ha tenido en diversos ámbitos académicos latinoamericanos. En especial, sus planteamientos acerca de los sistemas electorales y de gobierno, asociados a sus aportaciones sobre el valor del *contexto*, han facilitado lo mismo el estudio que el diseño de las instituciones políticas. En la elaboración de este ensayo, de carácter estrictamente constitucional, he tenido muy presentes las enseñanzas, desde muchos puntos de vista convergentes, de dos maestros alemanes: Dieter Nohlen y Peter Häberle, por las estrechas relaciones que ambos postulan, si bien con diversos instrumentos metodológicos, entre el fenómeno jurídico y el entorno social y cultural.

### II. CONSIDERACIONES PREVIAS

En este estudio se examina el significado de las expresiones *orden jurídico*, *ordenamiento jurídico* y *orden constitucional*. Una vez establecida la relación entre esos conceptos generales, se alude a la formación revolucionaria del ordenamiento

---

\* Versión publicada en la edición de 2009.

constitucional y al efecto paradójico del desarrollo del derecho de resistencia como forma de defensa de ese ordenamiento. La explicación de esa resistencia se fundamenta en la inviolabilidad del orden constitucional. Ahora bien, un orden rígido se expone a fracturas y es, por esa misma razón, contrario a las causas que le dieron origen. La intangibilidad del orden constitucional corresponde a una posición conservadora que, más allá de las cuestiones ideológicas que suscite, contradice los datos empíricos conocidos. Es posible eludir cambios por un tiempo, pero es imposible evitarlos en un horizonte temporal ilimitado. No se puede prever el momento en el se producirá un cambio radical, pero sí se puede asegurar que en el horizonte de la historia las acciones políticas o de fuerza encaminadas a vedar los cambios de un orden constitucional, han fracasado.

Las normas que se ostentan como intangibles acaban siendo quebrantadas, mientras que las que construyen instrumentos adecuados para su reforma encuentran formas de adaptación que permiten atenuar las resistencias al cambio y moderar los impulsos transformadores más radicales. El orden constitucional se ha construido como una expresión de equilibrio que aliena los cambios e inhibe las rupturas. En tanto que sólo hay orden constitucional cuando existen libertades públicas, equidad social, responsabilidad en el desempeño de las funciones públicas, y garantías para la defensa eficaz de los derechos subjetivos, las tentaciones de ruptura apuntan por lo general en sentido regresivo. Ese orden se ha construido por agregación, si bien se han alternado diferentes etapas entre procesos evolutivos lentos y cambios acelerados.

La construcción de todos los órdenes constitucionales incluye fases de evolución ponderada y de transformación acentuada. La forma en que esas fases se acomodan y se compensan, corresponde a la experiencia particular de cada Estado constitucional. Sin embargo, hay constantes que se pueden identificar en todos los sistemas jurídicos que han adoptado el ordenamiento constitucional como base para su regulación.

Al lado de los sistemas organizados como Estado constitucional subsisten algunos sistemas tradicionales, donde el ejercicio del poder se acomoda a patrones arcaicos, y sistemas donde las normas vigentes carecen de positividad, y por ende sólo cuentan con un ordenamiento de apariencia formal pero no de eficacia material. En este ensayo me refiero sólo a aquellos casos en los que existe un orden constitucional y donde, por lo mismo, una de sus bases de sustentación consiste en su inviolabilidad. Debe distinguirse, con todo, que la inviolabilidad no excluye la reforma del ordenamiento; más aún, la inviolabilidad implica reformas ocasionales, a condición de que en

cada caso se apliquen las reglas previstas para ese efecto por el propio ordenamiento.

### III. ORDEN JURÍDICO Y ORDEN CONSTITUCIONAL

*Un orden jurídico es un sistema de normas.* Para que en un Estado constitucional se pueda hablar de sistema, las normas deben corresponder a objetivos comunes y generar en lo posible adhesión espontánea a la norma y obediencia en el caso de su imposición coactiva; deben presentar una estructura coherente, sin desconocer la posibilidad de colisión entre los principios y las normas mismas; con tal propósito son necesarios procedimientos razonables de composición; además, deben resolver los problemas de relación social, de suerte que toda cuestión pueda ser atendida y resuelta mediante la aplicación de una disposición jurídica. De no ser así, en lugar de un ensamble armonioso al que se aspira para asegurar la completitud del orden jurídico, se produciría sólo un agrupamiento informe de normas inconexas, excluyentes entre sí o insuficientes en su proyecto regulador de los procesos sociales, por lo que su aplicación sería imposible.

Ese esquema teórico representa una especie de referente para guiar el diseño de las normas, pero sería ingenuo suponer que las cosas suceden conforme al patrón conceptual ideal. En la realidad de todos los sistemas se producen fenómenos contrarios a los apuntados por la teoría. La idiosincrasia de los Estados constitucionales no está en la perfección, sino en disponer de los instrumentos adecuados para enmendar en lo posible las distorsiones a las que está expuesto todo proceso cultural. Las posiciones maximalistas, las tesis antirrelativistas, desconocen la realidad. Los fenómenos culturales, y el orden jurídico es uno de ellos, no reproducen la realidad a la manera de las ciencias exactas; pasar por alto la falibilidad de las construcciones culturales equivale a una trasposición de los patrones dogmáticos de las ideologías teológicas a los estándares sociales. Por lo mismo, cuando se enuncian los elementos característicos de un sistema de normas, en rigor debería decirse que se trata de los objetivos que indican las pautas a seguir en su construcción, desarrollo y preservación, sin que se entienda que los elementos teóricos del orden jurídico son categorías históricas absolutas.

Un sistema normativo debe contar con una base identificable, razonable, inteligible, válida y positiva, a la que se suele aludir como norma fundamental. Esa norma básica es la Constitución, con independencia de la expresión formal, escrita o consuetudinaria, que adopte. Se considera



identificable, porque se distingue, por su jerarquía y su contenido, de las demás normas que integran el sistema; razonable, en tanto que es un referente común que organiza procedimientos estandarizados conforme a un curso ordenado y predecible; inteligible, para que oriente la acción de gobernantes y gobernados y determine así el contenido de las normas de desarrollo; válida, en tanto que su elaboración y su implantación se adecuan a los procesos normados por ella misma; positiva, en cuanto que sus preceptos son imperativos.

Los sistemas normativos pueden ser estables o inestables, dinámicos o estáticos. Son estables los que permiten resolver las tensiones de la convivencia social y de la contención política a través de instancias y procedimientos jurídicos; son dinámicos los que regulan y auspician su propio cambio. Un sistema estable y dinámico tiende a ser más duradero, en tanto que un sistema inestable y estático resulta más quebradizo por la arbitrariedad de sus actores y por la limitación para introducir cambios. Las demás combinaciones posibles producen diversos grados de irregularidad en el orden jurídico.

*La Constitución es un complejo normativo que regula la organización y el ejercicio del poder, las relaciones entre los detentadores y los destinatarios del poder, las relaciones entre los integrantes de cuerpo social, los procesos legiferantes,<sup>1</sup> los medios y procedimientos de adjudicación, y las garantías del sistema normativo.* En este sentido, la Constitución es la base del orden jurídico. Por la función que desempeña, la Constitución es un ordenamiento sujeto a cambios e incluso a transformaciones radicales.

El constructo contractualista de la soberanía popular permite resolver el problema del origen de la norma fundamental. Si toda norma encuentra su fundamento de validez en otra norma superior y previa, la escala se recorre hasta llegar a la norma que denominamos Constitución; pero ¿cuál es la fuente de validez de esta norma fundamental? El problema se tiene que abordar conforme al mismo criterio normativo, y entonces se puede establecer que la fuente de validez de la Constitución está en la voluntad soberana de la comunidad que la adopta, y que a su vez esa voluntad resulta del pacto

---

<sup>1</sup> La voz *legiferar* no ha sido admitida aún por la Academia Española; pero su uso está documentado en inglés desde el siglo XVII, en francés desde el siglo XVIII y en italiano desde el XIX. Su origen es el latín *legifer* que significa “hacer leyes [o normas]” [*lex* + *-fer*]. Utilizo el verbo y el adjetivo porque tienen mayor amplitud de *legislar*. Por actividad legislativa se entiende el proceso de generación o reforma de leyes; en cambio, por actividad *legiferante* se comprende todo proceso de elaboración o modificación de normas, incluidas las constitucionales, las administrativas, las jurisprudenciales y las consuetudinarias. Como *norma de reconocimiento* del origen y formación de otras normas, la Constitución regula todos los procesos de *nomogénesis*, de los que resultan otras normas constitucionales, además de la regulación secundaria.

representado por la decisión de vivir asociados. Toda asociación conlleva la necesidad de reglas válidas (aceptadas de manera expresa o tácita) y positivas (aplicadas por alguien haciendo uso de la fuerza legítima, llegado el caso). Aquí se aplica el principio según el cual donde hay sociedad hay derecho, que además de la tradicional lectura jusnaturalista puede ser entendido como una decisión racional colectiva.

Otra posibilidad consistiría en reconocer que no hay solución en cuanto a la base jurídica del orden normativo. Norberto Bobbio, por ejemplo, señala que es inútil buscar el fundamento de la norma fundamental dentro del sistema normativo, porque en el orden lógico si hubiera una norma que ofreciera fundamento a la norma fundamental, esa sería la verdadera norma fundamental. Pero esta vía nos conduce afuera del sistema jurídico, de suerte que un hecho político fue a la vez un acto constituyente. En tanto que no se trata de una cuestión empírica, no es relevante determinar cuándo se produjo ese momento fundacional, sino en qué consistió. Y esto es lo que permite resolver la teoría del contractualismo, sin tener que apelar a un acto autoritario como fundamento del orden jurídico. La importancia de esta perspectiva es que ofrece bases para las tesis democráticas.

El contractualismo, como expresión colectiva y libre de una voluntad que supone un complejo haz de relaciones sinalagmáticas, implica la preservación de la libertad de las partes y de sus elementos concomitantes: dignidad personal, equidad social y certidumbre del ordenamiento, por lo que el pacto no puede ser invocado para sustentar la sujeción de la sociedad o de alguno de sus individuos a un poder o a un estado de cosas adversos al motivo o causa de la asociación.

También hay un orden jurídico internacional. En este caso no se trata de un sistema que se apoye en una Constitución de carácter planetario, sino en la multiplicidad de los sistemas constitucionales nacionales, con fundamento en los cuales las respectivas autoridades estatales están en aptitud de contraer compromisos y de ejercer derechos en nombre de las comunidades que representan. Una vez más, el orden jurídico está asociado a la norma fundamental de cada Estado integrante de la comunidad internacional.

La diferencia entre estudiar una norma individual, o una institución en particular, y examinar un sistema completo, radica en que este último ejercicio demanda identificar las interacciones entre las normas. Llamo interacciones a las relaciones reflexivas o recíprocas que entre sí tienen las disposiciones situadas en un mismo nivel jerárquico, en este caso las constitucionales. Todos los sistemas constitucionales, originales o derivados, ini-

ciales o reformados, pueden presentar problemas constructivos debidos a las interacciones no previstas.

El fenómeno de las interacciones está en el origen de numerosos errores en el diseño de Constituciones de nuevo cuño o de Constituciones reformadas. El origen consensual de las nuevas Constituciones y de sus reformas, implica que la elaboración de las normas constitucionales obedezca a negociaciones políticas. Todo proceso de este tipo implica cesiones recíprocas, o al menos concesiones acordes con la fuerza relativa de cada negociador y con la mayor o menor aptitud para practicar el arte del *do ut des*. Sin embargo, a veces la solución política se traduce en un problema jurídico, sobre todo cuando las mutuas concesiones se pactan entre propuestas excluyentes y, o bien no se advierte la serie de posibles interacciones a las que se da lugar, o sí se identifican los problemas posibles pero se opta por una solución perentoria y por transferir el problema a otra etapa de la vida institucional. Es frecuente que la construcción de instituciones constitucionales por la vía de la agregación negociada no tenga los resultados deseados desde el punto de vista de un orden jurídico.

Los problemas derivados del diseño consensual se atenúan en la medida en que los niveles de información disponible por parte de los agentes políticos, son más homogéneos. Desde una posición racional, las partes que negocian no pueden querer el error propio ni aceptar el error ajeno, para lo cual es relevante que cuenten con información suficiente que permita prever y evitar esos errores.

Se habla de democracia consensual para denotar la forma de tomar decisiones en contraposición a la decisión mayoritaria. En ese tipo de acuerdo se pueden distinguir dos modalidades: entre una pluralidad de opciones se decide a favor de una; o ante una pluralidad de opciones se decide la adopción parcial de varias. Esta última modalidad, combinatoria, es la que explica la riqueza en cuanto los matices que las instituciones van adquiriendo en los diversos sistemas constitucionales. Todo acomodo institucional puede resultar satisfactorio si se consigue generar interacciones positivas, y puede traducirse en escollos para la regularidad de la vida institucional si no se hace una adecuada evaluación de sus posibles interacciones negativas.

Los cambios constitucionales suelen dar lugar a diversas expectativas en cuanto a la transformación de la realidad. Con algunas excepciones, en especial cuando se trata de cuestiones procesales u organizativas, numerosos cambios constitucionales requieren de un periodo de sedimentación que

sólo se alcanza cuando, con el transcurso de tiempo, se modifican también los patrones culturales concernidos con las instituciones. A veces, cuando se adoptan reformas constitucionales sólo se contemplan los efectos directos de la modificación, sin valorar el impacto en el conjunto normativo ni las posibles implicaciones en el funcionamiento de otras instituciones.

El diseño de las reformas suele corresponder a las necesidades de coyuntura y a veces es el resultado de una visión restringida de las consecuencias que su adopción puede tener en el contexto de las demás instituciones. La función interactiva de las instituciones constitucionales es un elemento central para hacer diseños con posibilidades de éxito. Por esto mismo también es necesario intentar una clasificación de las interacciones institucionales que ayude a comprender los diversos efectos que cada modificación constitucional produce.

Una Constitución no es un catálogo más o menos extenso de normas; una Constitución es un conjunto sistemático de disposiciones jurídicas. Las Constituciones incluyen los derechos de los gobernados y sus respectivas garantías, así como la regulación de los órganos del poder. Ese universo normativo integra un sistema de alta complejidad, de suerte que cuando se mueve uno de sus elementos se producen efectos, no siempre previstos, en varios de los demás componentes. Esas interacciones trabajan de manera distinta en cada sistema constitucional, pero hay regularidades que pueden ser identificadas.

Por lo que hace a los efectos producidos, las interacciones pueden ser neutras, si la combinación de las normas resulta irrelevante por cuanto a favorecer, atenuar o contrariar sus resultados posibles; son sinérgicas, cuando de manera recíproca las normas potencian sus resultados procurados; son sustitutivas, cuando la norma posterior en ubicación desplaza los efectos de la precedente; son compensatorias, cuando unas normas equilibran o corrigen los déficit de otras; son paradójicas, cuando los efectos de una norma pueden producir resultados opuestos a los de otra norma. De acuerdo con el sentido de sus efectos, las interacciones pueden ser singulares o múltiples, según que se produzcan entre dos o más normas; las múltiples, a su vez, pueden identificarse como plurales homogéneas, si generan una diversidad de efectos positivos o negativos a la vez, y plurales heterogéneas, si algunos de sus efectos son positivos y otros negativos.

En suma, el orden jurídico encuentra su base específica en el ordenamiento constitucional, del que se desprenden todas las características que identifican y hacen funcional al Estado.

#### IV. ORIGEN REVOLUCIONARIO DEL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL

El problema del origen revolucionario de las Constituciones democráticas se resuelve, a partir de la Ilustración, mediante la utilización de dos constructos: la soberanía popular y el contrato social. La primera atribuye el poder máximo de decisión a la sociedad; el segundo establece los principios conforme a los cuales la sociedad actúa de manera organizada, solidaria y responsable. Esas bases permiten entender dos tipos de procesos diferentes: el constituyente y el reformador de la Constitución. En ambos están presentes, con distintos matices, las ideas del poder soberano y del contractualismo; de ellos se desprenden las formulaciones relacionadas con los hipotéticos límites de la reforma constitucional.

Parece haber una constante que acompaña a los procesos revolucionarios. El temor de que su propio ejemplo se multiplique, lleva a sus protagonistas a perfilarlos como movimientos terminales. Así se explica el enunciado de la Constitución ateniense que establecía: “Esto es ley y tradición de los atenienses: si algunos se levantan para hacerse tiranos o ayudan a alguien a establecer la tiranía, sean privados de derecho él y su stirpe,”<sup>2</sup> y se pueden entender otros casos ilustrativos. La idea de la inmutabilidad de las decisiones tomadas con motivo de una revolución ha sido recurrente en diversas épocas y en los más variados regímenes. En la era moderna el primer antecedente lo representa la Constitución de Ginebra de 1738. Este documento es notable por varias razones: reconoció la independencia del Estado y la soberanía de la república organizada conforme a un sistema democrático, enunció derechos fundamentales, reguló el estado de excepción, fijó las responsabilidades del fiscal como representante social, proscribió la tortura, proclamó una amnistía, pero, sobre todo, fue el resultado de un consenso. De ahí su denominación: Reglamento de la Mediación. Los mediadores, representantes del rey Luis XV, de Francia y los magistrados ginebrinos, acordaron que “La ley fundamental del Estado” no sería objeto de cambios en perjuicio de los gobernados (artículo 1o.), y proscribía el uso de la fuerza en contra de esa norma (artículo 43); sólo se admitía la posibilidad de realizar cambios mediante el procedimiento de reforma que ese mismo instrumento establecía (artículo 44).

Desde entonces las reglas de la intangibilidad constitucional tienden a ser muy categóricas después de procesos revolucionarios. Por lo general,

<sup>2</sup> Aristóteles, *Constituciones de Atenas*, 16.10 y 34.3.

una nueva Constitución es el resultado de una quiebra del orden normativo precedente. Esto explica que los nuevos ordenamientos contengan previsiones orientadas a inhibir procesos de recidiva. Las posiciones van desde enunciados muy enfáticos, hasta reglas de razonable moderación. Por ejemplo, la Constitución de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, de 1924, asentaba en su proemio “el carácter indestructible” de las decisiones de los soviets obreros. En el caso italiano, la experiencia fascista hizo que el Constituyente de 1947 introdujera el siguiente párrafo final (artículo 139, XVIII): “La Constitución deberá ser observada fielmente como ley fundamental de la República por todos los ciudadanos y los órganos del Estado”.<sup>3</sup> Esta norma ha sido un factor de importancia para desarrollar la jurisprudencia relacionada con la protección horizontal de los derechos fundamentales. Entre las Constituciones recientes, la de África del Sur incorporó una fórmula inobjetable para asegurar la supremacía constitucional. El artículo 2o. establece que la Constitución “es la suprema ley de la República; las leyes y las conductas contrarias a ella serán inválidas, y las obligaciones que impone deberán ser cumplidas”.

## V. DEFENSA DEL ORDENAMIENTO Y DERECHO DE RESISTENCIA

No disponemos de un concepto unívoco acerca del derecho de resistencia. En términos muy amplios la doctrina admite dos variantes: la resistencia colectiva y la resistencia individual. En la primera, se produce una manifestación de voluntad de organizaciones o de movilizaciones tumultuarias en el sentido de no acatar una decisión de la autoridad; en la segunda, la oposición corresponde a personas identificables que, por razones que les son propias, resuelven no cumplir con un comando normativo por estimarlo contrario a sus convicciones, también tuteladas por el ordenamiento vigente. En ambos casos se trata de posiciones basadas en la certidumbre de que los actos desestimados afectan la esfera de derechos de los inconformes.

El derecho de resistencia, del que existen numerosos ejemplos en la antigüedad, fue sistematizado por Althusius.<sup>4</sup> Señalaba las doce razones para resistir al tirano, de las que una sobresale por su relevancia para la teoría constitucional: el desconocimiento de la naturaleza contractual de las relaciones sociales. Con este fundamento, afirmaba que “donde no puede ha-

<sup>3</sup> Este texto no aparecía en el proyecto de Piero Calamandrei.

<sup>4</sup> *Política*, XXXVIII, pp. 29 y ss., cuya primera edición apareció en 1603.

ber ayuda de juez, a nosotros nos es lícito decir el derecho”. Este extremo corresponde a la vulneración del ordenamiento jurídico, pero también al de anomia. Estos argumentos tendrían amplio eco en otros contractualistas posteriores, como Hobbes, Locke y Rousseau, hasta encontrar su primera expresión moderna en la Constitución ginebrina mencionada más arriba y, con mayor contundencia, en la Declaración de Derechos los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, así como en la Constitución francesa de 1793.<sup>5</sup> Está ahí el desarrollo normativo de un principio que ya acogían otras Constituciones.

En la actualidad, en Alemania la Constitución establece: “Todo alemán tendrá el derecho de resistencia, cuando no exista otro remedio, contra cualquiera que se proponga eliminar el orden constitucional” (artículo 20.4). A su vez, la Constitución portuguesa prescribe: “Todos tienen derecho a resistir cualquier orden que atente contra sus derechos, libertades y garantías, y a repeler por la fuerza cualquier agresión, cuando no sea posible recurrir a la autoridad pública” (artículo 21).

## VI. DEFENSA DEL ORDENAMIENTO E INVOLABILIDAD DE LA CONSTITUCIÓN

Las Constituciones suelen establecer mecanismos que aseguren su inviolabilidad. En el caso mexicano, esa fue una decisión tomada como consecuencia de una serie de vicisitudes que incluyeron episodios sucesivos de dictadura, guerras civiles e intervenciones extranjeras. En 1857 la Constitución incorporó una original disposición, en su artículo 128, que luego fue trasladada, con una ligera modificación gramatical, al artículo 136 de la Constitución de 1917.

El sistema de garantías adoptado por la Constitución para tutelar los derechos que ella misma establece parte del supuesto de que pueden darse circunstancias en las que alguno o algunos de sus preceptos sean afectados por la acción de una autoridad. Es la perspectiva dominante, inspirada en el pensamiento ilustrado del siglo XVIII, cuyas críticas al absolutismo condujeron a concluir que nada más los órganos el poder político pueden afec-

---

<sup>5</sup> El artículo 2o. de la Declaración de 1789 establecía: “El objeto de toda sociedad política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión”. La Constitución de 1793, en su artículo 9o., estableció: “La ley debe proteger la libertad pública e individual contra la opresión de los que gobiernan”.

tar la esfera de derechos de los particulares. Pero la Constitución mexicana también contempla otro caso posible de violación: la afectación del propio ordenamiento con motivo de una rebelión. En este punto el Constituyente advirtió la diferencia entre vigencia y positividad de la norma suprema. Al perderse las posibilidades reales de aplicar la norma, debido a una rebelión, no se sigue que la Constitución haya dejado de estar en vigor, y por esta misma razón es que el delito cometido puede ser sancionado al restablecerse su observancia.

Un caso inverso, de previsión de caducidad, lo ofrece el artículo 146 de la norma suprema alemana, conforme al cual la Ley Fundamental de 1949 “dejará de regir el día en que comience a regir una Constitución que haya sido aprobada libremente por el pueblo alemán”. Con este precepto se subraya la decisión de haber adoptado una “Ley Fundamental”, y no una “Constitución”. Aunque en el orden convencional ambas expresiones se entienden como sinónimos; cuando se discutió en Bonn, se consideró que la ausencia de representantes elegidos por el sector oriental del país, no permitía elaborar una Constitución definitiva, sino sólo un texto provisional. La experiencia ha demostrado que el texto se consolidó y que rige para el territorio de Alemania reunificada.

Es importante distinguir entre las cláusulas de perennidad y las de inviolabilidad. Las primeras establecen las normas o los principios que no pueden ser reformados,<sup>6</sup> en tanto que las segundas sólo reiteran lo que debe entenderse como parte de cualquier orden jurídico vigente: su positividad.

## VII. SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN Y DEFENSA DEL ORDENAMIENTO

El mundo clásico es pródigo en ejemplos de anticipaciones. Por ejemplo, un caso en el que se formula un alegato que podríamos identificar con lo que hoy se denomina “debido proceso legal”, figura en un discurso de Antifonte<sup>7</sup> donde protesta porque: “Fui traído ante ustedes de manera ilegal y arbitraria”. Luego, en lo que ya podría identificarse como un caso de ejercicio indebido de una función, increpa a los jueces diciendo: “Ustedes carecen de facultades para juzgarme porque no han hecho juramento”. Pocas décadas después,

---

<sup>6</sup> Es el caso de los artículos 79.3 de la Constitución alemana; 110, de Grecia; 281, de Guatemala; 139, de Italia; 288, de Portugal, por ejemplo.

<sup>7</sup> Antifonte, *En defensa de Helos* [circa 415 a. n. e.] 8 y 13.



Lisias<sup>8</sup> también elaboró un argumento muy cercano a la hermenéutica contemporánea. Dirigiéndose a los juzgadores de un caso, exclama: “Yo creo que ustedes deben decidir no conforme a la letra de la ley, sino conforme a su intención [de la ley]... porque sería imposible para un legislador escribir cada palabra con el mismo significado, por lo que cada vez que usan un término, debe verse que cubra todos los significados posibles”.

La defensa abstracta de la legalidad permite que a su vez la ley sea un instrumento para la defensa concreta de la libertad de las personas. Por eso, con la aparición del fenómeno normativo conocido como Constitución, se advirtió la necesidad de la defensa de la constitucionalidad. Esta defensa se basa en dos supuestos: la naturaleza normativa de la Constitución y su supremacía dentro del orden jurídico.

A su vez, la defensa del orden constitucional es una función distinta de la jurisdicción ordinaria. En este último caso se resuelve una controversia de derechos, en tanto que en la defensa de la Constitución el tribunal competente valora las decisiones del órgano legislativo del Estado y las confirma o deroga. Esto significa que un tribunal constitucional es un órgano legiferante, supraparlamentario. Por ende, la mayor parte de los sistemas constitucionales donde se ha implantado el control de constitucionalidad, han propendido asimismo a instituir órganos diferenciados: por un lado, los tribunales de legalidad y, por otro, los de constitucionalidad. Donde no se hace esta separación, la concentración de funciones genera una hipertrofia jurisdiccional que afecta el equilibrio general entre los órganos del poder y suscita tensiones y rivalidades que se acaban dirimiendo en el territorio de la política.

Ya se ha dicho más arriba que la Constitución es un complejo normativo. La idea de Constitución ha corrido de manera paralela a la construcción del Estado moderno y contemporáneo. En especial, la utilización de la voz se fue haciendo frecuente a partir del impulso revolucionario inglés del siglo XVII y de las Constituciones de las colonias estadounidenses; luego prosperó con la Revolución francesa y la aparición del concepto de monarquía constitucional. La independencia americana, que recorrió desde el norte hasta el sur del continente en el curso de cuatro décadas, supuso uno de los más dinámicos procesos dentro del constitucionalismo moderno. En menos de un siglo, a partir de la Constitución de 1787, el constitucionalismo adquirió forma y contenido en América y Europa, convirtiéndose en el motor del anticolonialismo en África y en Asia a lo largo del siglo XX. Más tarde

---

<sup>8</sup> Lisias, *Contra Teomnesto* [circa 390 a. n. e.], X, 7.

fue también el instrumento para transitar de la dictadura a la democracia, con el mínimo de violencia política posible.

Ahora bien, si en su sentido formal el constitucionalismo es un hecho cultural más o menos reciente en la historia de las organizaciones políticas, en la vida del Estado siempre ha habido una constante en cuanto a disponer de un conjunto de normas rectoras con precedencia jerárquica. En la Inglaterra medieval fueron muchos los documentos conocidos como *Constitución*; también lo fueron en la antigüedad romana. No hay una coincidencia con los textos a los que hoy aplicamos esa denominación, pero sí la hay en cuanto a que se trataba de normas a las que se confería preeminencia respecto de las demás. En la *polis* existía un instrumento axial, escrito o consuetudinario, conocido como *politeia*, traducido por lo general como *Constitución*. Aun cuando la tradición hizo creer que sólo se había producido un número muy limitado de este tipo de textos, sobre todo a partir de Aristóteles,<sup>9</sup> investigaciones dadas a conocer en el primer lustro del siglo XXI muestran que han sido identificadas más de mil ciudades-Estado, en la mayor parte de las cuales hay pruebas arqueológicas que acreditan la existencia de Constituciones.<sup>10</sup>

Una de las maneras más ostensibles de mostrar la naturaleza jerárquica de las normas, en la antigüedad, fue la epigrafía. La inscripción de disposiciones normativas en piedra o en metal fue practicada en China, Egipto, Mesopotamia y, por supuesto, en la cuenca del Mediterráneo. No todas las normas se hacían constar en soportes tan duraderos; además, las normas que así se registraban tuvieron una aplicación territorial más extendida. Por sus efectos temporal y espacial, desde la antigüedad ha habido normas destacadas del conjunto. El contenido de estas normas destacadas ha correspondido, en cada caso, a los aspectos acerca de los cuales las sociedades han tenido mayor interés. Durante siglos, por ejemplo, fue habitual que los textos legales inscritos en piedra o metal, fueran reproducidos en soportes portátiles (tablillas, pergaminos, papiros, etcétera) para facilitar su difusión y aplicación. Esas normas destacadas del conjunto primaron sobre las demás disposiciones. En Roma, por ejemplo, la Ley de las Doce Tablas (450 a. n. e), adquirió una vigencia muy dilatada y fue invocada por siglos como base de decisiones legiferantes y jurisprudenciales. Cicerón refiere que 400 años

---

<sup>9</sup> En particular en *Política* y en *La Constitución de Atenas*, donde el filósofo menciona que, además de la ateniense había algunas otras Constituciones en el espacio griego

<sup>10</sup> Cfr. Hansen, Mogens Hermann y Nielsen, Thomas Heine, *An Inventory of Archaic and Classical Poleis*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

después se conservaba la tradición de que los niños romanos memorizaran esa Ley.<sup>11</sup>

La primera función de la escritura fue de carácter jurídico. Los más antiguos textos sumerios conocidos son de carácter jurídico. Los albores de la organización estatal coinciden con la aparición de la escritura. El propósito de plasmar las normas en un soporte que permitiera su conocimiento, su difusión y la estandarización de las conductas, ha sido un motor de la cultura. Las primeras normas destacadas correspondieron a lo que hoy conocemos como derecho penal; las siguientes en tiempo giraron en torno al patrimonio y por tanto involucraron las relaciones civiles y mercantiles; en las fases más avanzadas de la construcción de normas destacadas aparecieron los asuntos de orden público, incluidos los religiosos.

Lo que esta tendencia traduce es la vocación de las comunidades estables a las que hoy identificamos como Estados, de construir un doble nivel de normas: las destacadas del conjunto por su trascendencia jerárquica, espacial y temporal, y las que se adaptaban a las condiciones ambientales, pero tomando como referente a las primeras. El Estado ha mantenido la constante de construir un sistema normativo donde se combinan los elementos duraderos con los transitorios; los principales con los secundarios; los estables con los flexibles.

A esa tendencia del Estado tradicional se suma una exigencia de las sociedades democráticas: conocer sus derechos y sustraerlos de la acción arbitraria del poder. En una etapa autoritaria del Estado, la permanencia de las normas destacadas correspondía al interés de los detentadores del poder, para asegurar la perpetuación dinástica de su dominio; en una etapa democrática del Estado, la permanencia de las normas destacadas corresponde al interés de los destinatarios del poder a efecto de asegurar la incolumidad de sus derechos.

Esa jerarquía de la Constitución resulta funcional para gobernados y gobernantes, porque permite disponer de un elemento de referencia que facilita la gobernabilidad. La supremacía de la Constitución se explica por ser elemento constante que vertebró el sistema normativo. De ahí la necesidad de contar con instituciones permanentes y profesionales incumbidas de velar por que todo el conjunto de normas se adecue al sistema regido por la Constitución. La supremacía de la Constitución conlleva su defensa, como requisito indispensable para mantener la coherencia y completitud del ordenamiento jurídico. Si se admitiera que alguna norma distorsionara

---

<sup>11</sup> Las Leyes, II, 59.

el contenido de la Constitución, se perdería el punto de referencia que da unidad al sistema, y éste desaparecería como tal.

La importancia de la función protectora de la Constitución fue advertida desde los primeros años del constitucionalismo. El célebre caso *Marbury vs. Madison* se produjo en 1803, pero desde antes se reconocía la necesidad de instituir medios de defensa de la Constitución. La Constitución de Pensilvania de 1776, por ejemplo, había previsto la integración de un Consejo de Censores cuyo objetivo sería supervisar que la Constitución no fuera violada por las ramas ejecutiva o legislativa del poder.<sup>12</sup> Si nos remontamos a la antigüedad romana encontraremos que el derecho augural facultaba a quienes ejercían esas funciones para “abolir las leyes votadas ilegalmente”.<sup>13</sup>

En la actualidad, a partir de la formidable innovación institucional introducida por Hans Kelsen al crear el Tribunal Constitucional en la Constitución austriaca de 1920, se ha desarrollado una nueva disciplina, el derecho procesal constitucional, y han proliferado los tribunales constitucionales. En tanto que no existen las instituciones perfectas, y que toda decisión institucional tiene ventajas y desventajas, el principal problema que resulta de la actividad de los tribunales constitucionales es su propensión a crear normas por la vía de interpretar la Constitución. Esta actividad amenaza con generar resistencia por parte de los órganos legislativos y, por lo mismo, los partidos tienden a *colonizar* los tribunales constitucionales para asegurar la simpatía de los jueces por las decisiones que adopte la mayoría parlamentaria.

Los riesgos de colisión entre el sistema representativo y la magistratura constitucional aumentan en tanto que las normas programáticas de las Constituciones, y las omisiones en las que incurren los congresos, al dejar sin desarrollar algunas disposiciones contenidas en las Constituciones, abren un amplio espacio para la actividad legiferante de los tribunales constitucionales.

La experiencia contemporánea del Estado constitucional ha enriquecido los medios de control de la constitucionalidad. Entre estos instrumentos sobresalen las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. Las primeras ofrecen una instancia de mediación jurídica a los órganos del poder para resolver sus diferendos relacionados con la constitucionalidad de una decisión; las segundas permiten encauzar las inconformidades de la oposición ante la posible inconstitucionalidad de las decisiones

---

<sup>12</sup> Artículo 47: [the Council of Censors] *whose duty it shall be to enquire whether the constitution has been preserved inviolate in every part; and whether the legislative and executive branches of government have performed their duty as guardians of the people, or assumed to themselves, or exercised other or greater powers than they are entitled to by the constitution.*

<sup>13</sup> Cicerón, *Las Leyes*, II, 31.

legislativas adoptadas por la mayoría parlamentaria. Con estos mecanismos de carácter jurídico se ha conseguido atenuar las tensiones políticas que se producen en las sociedades complejas como consecuencia de un pluralismo muy competitivo, reduciendo los riesgos de ruptura del orden jurídico.

Hay un elemento medular que explica la necesidad de defender la vigencia del orden constitucional: la naturaleza jurídica de la Constitución. Este es el tema clave de todo el orden normativo de un Estado. Si bien, como se dijo más arriba, hay una serie de constructos que brindan una base teórica razonable a las Constituciones, lo que interesa en la operación del Estado es la fuerza vinculante de la norma y la consiguiente potestad coactiva del poder legítimo. Puesto que en un Estado constitucional una norma válida sólo puede derivar de otra también válida, y en esa escala la norma última es la Constitución, su carácter jurídico es incuestionable. Aquí se presenta un nuevo problema, porque no siempre se aplican técnicas depuradas en la elaboración o en la revisión de los textos constitucionales, por lo que se suele incorporar elementos propios del discurso político, o expresiones explicativas, la más de las veces de índole retórica, cuyo sentido preceptivo es dudoso. A veces, tales elementos son utilizados como guía para el intérprete de la norma y orientar la actividad legiferante de los órganos del Estado.

También existe la tendencia de que las Constituciones incluyan proemios donde se perfilan sus objetivos generales, lo que resulta valioso para efectos de interpretación. Viéndolos con indulgencia, algunos párrafos descriptivos o valorativos incluidos en la parte preceptiva de las Constituciones juegan un papel semejante a los proemios. Esta variante de los proemios, como explicaciones diseminadas en el interior de un texto, pueden considerarse apostillas constitucionales que no afectan la naturaleza normativa de la Constitución, aunque sí dificultan su aplicación. Estas interpolaciones retóricas en los textos normativos obedecen estímulos políticos circunstanciales.

El control jurisdiccional de la constitucionalidad implica algunos riesgos. Se advierte, por ejemplo, la proclividad a politizar los nombramientos de los integrantes de los tribunales constitucionales, aplicando incluso cuotas entre los partidos dominantes. El efecto negativo de esta propensión se traduciría en una merma de la independencia de esos órganos del poder. En tanto que la acción de los tribunales se advierta como una limitación para el sistema representativo, es previsible que la fuerza política de los intereses representados en los congresos se quiera hacer sentir también en los órganos jurisdiccionales.

Otra cuestión negativa que se puede presentar —y de la cual ya existen algunos ejemplos en el constitucionalismo contemporáneo— es la tendencia

en el sentido de hacer más *reglamentaria* la Constitución. La función hermenéutica de una norma es tanto más amplia cuanto más general es el precepto sujeto a interpretación; a la inversa, las previsiones de mayor detalle reducen las posibilidades interpretativas del juzgador. De esta manera, al pretender estrechar la acción del órgano del control, se hace que las Constituciones pierdan su capacidad de adaptación por la vía interpretativa y que se alejen de una de las claves de su éxito: la generalidad.

Uno de los mejores instrumentos de que han dispuesto las normas constitucionales ha sido la generalidad de sus enunciados, porque facilita una acción legiferante más libre y por lo mismo creativa. Esta característica permite absorber las oscilaciones de la política y las variaciones en cuanto a los criterios legislativos adoptados por los gobiernos y los congresos, conforme al acomodo de las mayorías electorales. Se genera así adhesión a la Constitución y estabilidad institucional. Por el contrario, cuando las normas constitucionales son rígidas (en cuanto a su reforma) o reglamentarias (en cuanto a su contenido), reducen los márgenes para ajustar las tendencias y las presiones políticas en diferentes etapas de su vigencia, y acentúan las presiones para su mutación e incluso su sustitución radical.

La tensión entre el sistema representativo y la justicia constitucional encuentra una ruta más de expresión en las tendencias plebiscitarias que se van abriendo espacio. La expresión *democracia participativa* va consiguiendo adeptos entre los partidos políticos, pese a las conocidas desventajas que implica para los sistemas representativos. No obstante, lo más atractivo de los mecanismos de consulta directa a la población, con efectos vinculantes en materia legislativa y constitucional, es que el enfrentamiento entre los tribunales y los representantes se desplaza y plantea en forma directa entre los tribunales y los representados.

De ahí que también esté siendo objeto de atención la declaración previa de constitucionalidad, que permite a los congresos, los gobiernos y en cierta forma a los partidos mismos, conocer los criterios acerca de la constitucionalidad de una medida antes de su adopción formal. Se pueden evitar así los enfrentamientos ulteriores, y se elude la consulta plebiscitaria o al menos se evita que la mayoría ciudadana se manifiesta a favor de un texto viciado de inconstitucionalidad.

## VIII. REFORMA Y MUTACIÓN CONSTITUCIONALES

El problema de la intangibilidad constitucional es encontrar un punto de equilibrio entre la preservación de los derechos existentes y las expectativas

de nuevos derechos. En otras palabras, las tensiones que resultan de la intangibilidad constitucional pueden ocultar posiciones conservadoras que limiten al máximo los cambios constitucionales. Viceversa, las presiones que acompañan las exigencias de cambios pueden corresponder a actitudes que afectan la estabilidad de la norma suprema. En ambos casos, llevados al extremo, se puede lesionar la relación entre la norma y la normalidad, en perjuicio de la adhesión espontánea al orden jurídico y de las relaciones sociales.

Todo orden jurídico se construye a través de periodos largos; por paradójico que resulte, incluso los cambios revolucionarios implican el inicio de ciclos que a su vez extienden sus efectos en el tiempo. Hablar de cambios revolucionarios es aludir a transformaciones profundas cuya duración es variable, pero no a giros mayúsculos e instantáneos. La esencia de las instituciones es su permanencia, pero no su adocenamiento. La frecuencia, la intensidad y la dirección de los cambios de las instituciones jurídicas obedecen a decisiones políticas; pero la política no puede hacer es detener por tiempo indeterminado el comportamiento dinámico de las instituciones.

Desde esa perspectiva, la supremacía de la Constitución debe distinguirse de su intangibilidad. La supremacía corresponde al nivel jerárquico dentro del orden jurídico, y no equivale a que no se le pueda *tocar*, en el sentido de reformarla. La idea de Constituciones inmutables, o con segmentos inmodificables, no ha sido validada por la experiencia. En la historia del constitucionalismo son muchas las cartas supresas que han dictado su propia permanencia por periodos fijos o indeterminados, o que han enunciado preceptos invariables por un tiempo o incluso inamovibles para siempre.

A diferencia de las leyes físicas, que explican fenómenos constantes, las leyes jurídicas regulan relaciones sociales. Las leyes de la naturaleza dicen lo que es, mientras que las leyes jurídicas sólo dicen lo que debe ser. Y resulta impensable postular que la sociedad deba ser siempre igual. Tantas veces cuantas se ha decidido detener la historia, decretando que se ha adoptado un modelo político de organización final y que por ende también ha llegado el momento último de los cambios permisibles, lo más que se ha conseguido es imponer un orden conservador precario, por lo general basado en una percepción voluntarista, que acaba por generar rupturas. Esta posición conservadora puede darse incluso con la apariencia de revolucionaria. Han existido y existen ordenamientos emanados de procesos revolucionarios que junto a los enunciados sociales de apariencia avanzada plantean una estructura invariable y por lo general autoritaria del poder. La paradoja de mezclar objetivos sociales ambiciosos con diseños políticos arcaicos, suele ser una coartada para limitar la libertad a trueque de un supuesto bienestar. El

bienestar, como argumento para limitar las libertades, sólo resulta funcional durante las etapas de recuperación que siguen a periodos de inequidad social, de extrema volatilidad política o de grave inseguridad colectiva.

La pretensión de que a partir de un momento determinado quede cancelada la posibilidad de cambiar, ha sido sostenida con motivo de proyectos políticos autoritarios o de posiciones políticas ingenuas, a la postre también autoritarias. En las diversas etapas del desarrollo institucional ha habido intentos por cristalizar las instituciones políticas y aún las sociales. Pero no hay un solo caso que corrobore que una sociedad se detuvo para siempre. Las tesis conservadoras son contradichas por la historia. En toda la experiencia institucional, ninguna institución se ha petrificado.

Para tratar de sortear ese hecho histórico se argumenta que si bien los enunciados normativos son mutables, los principios que los inspiran son perennes. Aquí se incurre en otro error, porque los principios inmutables a los que parece aludirse corresponderían a una perspectiva jusnaturalista que sustenta la existencia de cuestiones esenciales a la naturaleza humana y, por lo mismo, ajenas a la decisión libre que en cada caso se pueda tomar. La historia institucional tampoco avala ese criterio. Las razones de las sociedades cambian; hay, desde luego, constantes, porque las formas del comportamiento individual y gregario no son infinitas, pero el examen diacrónico de las instituciones refleja que los intereses, las aficiones, los criterios y las prioridades van fluctuando en el tiempo. Si se *petrificaran* las normas significaría que se *petrificó* la cultura, y que se perdió la capacidad innovadora de la sociedad.

La discusión no puede darse, por consiguiente, acerca de si las Constituciones son o no modificables, ni siquiera acerca de las presuntas ataduras semánticas que sugieren que *reformar* es cambiar un poco, pero no cambiar al completo una norma fundamental. La discusión en torno a la reforma constitucional sólo es relevante con relación al procedimiento que se siga. La regla, en este caso, es que hay *reforma constitucional* cuando se sigue el procedimiento que ella establece para ese efecto, y hay *mutación constitucional* cuando el cambio no se hace conforme al procedimiento establecido. En este último caso los tribunales constitucionales están desarrollando medios correctivos. La otra discusión, en torno a qué tantos cambios puede introducir en la Constitución un *poder constituido*, es un ejercicio útil para sistematizar los procedimientos, pero estéril si lo que se propone es negar la posibilidad de que los órganos facultados para la reforma actúen incluso en forma radical.

Los constructos de la soberanía, del contrato social y del poder constituyente han sido muy funcionales para el desarrollo del Estado constitucio-



nal y en general de los sistemas democráticos, pero en ocasiones se invoca al poder constituyente como un pretexto para ralentizar los cambios institucionales. La democracia no es una categoría encerrada en un horizonte histórico lejano, una especie de *big bang* jurídico-político en el cual, durante el fugaz momento en el que se definieron el Estado y su Constitución, la sociedad fundacional fue libre, y todas las generaciones sucesivas sólo resultan legatarias de una decisión inmutable, sin más opción que acomodarse a las decisiones originarias.

El centro del problema no está en qué tan reformables son los enunciados constitucionales, sino en saber qué es un Estado constitucional. Cuando una norma de la Constitución indica cómo se puede reformar la Constitución, no se puede considerar que esa norma no sea a su vez susceptible de reforma. Lo único que se puede aseverar es que, para cambiar la norma de reforma, a la que podemos llamar norma de adaptación, hay que seguir el procedimiento que ella misma señala. Supongamos que la norma de adaptación dice que para reformar la Constitución hay que hacerlo por decisión unánime de una asamblea. Esto implica que, por decisión unánime de la asamblea se puede determinar que la norma de adaptación cambie, y que en lo sucesivo se establezca un mecanismo más rígido, en el que se requiera la votación unánime de dos asambleas sucesivas, o más flexible, en el que se exija sólo una mayoría calificada de una asamblea. Las normas de adaptación son parte de la Constitución, de suerte que donde se prevea la reforma de la Constitución, no tiene por qué excluirse la norma de adaptación, a menos que se adopte la polémica tesis de la *superlegalidad* o *superconstitucionalidad* de la norma de adaptación.

Supongamos que la norma de adaptación se excluyera a sí misma de la posibilidad de ser reformada, y que hubiera un precepto que dijera más o menos lo siguiente: “Esta Constitución sólo puede ser reformada mediante un plebiscito unánime, pero este artículo no puede ser reformado jamás”. Este precepto estaría diciendo que el conjunto de la sociedad, sin discrepante alguno, podría cambiarlo todo, menos la norma de adecuación. ¿Habría justificación jurídica para esta decisión? En apariencia sí, porque sería una norma como cualquier otra que estaría indicando un deber ser. Sólo que habría un error: el diseño de esa norma habría sido irracional, porque si no se le deja a la sociedad la posibilidad de *cambiar una Constitución*, la sociedad podría proceder a *cambiar de Constitución*. Esta es una paradoja muy elemental, que indica que un orden constitucional no puede estar construido en términos que escapen a la racionalidad de los agentes sociales que la van a aplicar. Si la norma escatima las opciones para que la conducta individual

y colectiva se oriente conforme a previsiones normativas susceptibles de ser cumplidas, y en adición cancela las posibilidades de la coacción, el problema se sitúa fuera de la racionalidad normativa. En el ejemplo extremo de la norma de adaptación que mencioné, si el plebiscito unánime es incapaz de reformar esa norma, y con ese motivo la sociedad completa la viola, ¿qué consecuencia jurídica tendría esa violación? Ninguna. Y ésta no es una respuesta sensata si lo que se quiere construir es un orden de relaciones que resguarde a las sociedades de los riesgos de la arbitrariedad y de la violencia.

Si se llegara a la conclusión de que todos los artículos de una Constitución son modificables excepto la norma de adaptación, querría decir que en una Constitución habría en realidad dos Constituciones, o por lo menos dos niveles distintos de normas: la de adaptación, y todas las demás. La de adaptación no estaría sujeta a ninguna otra regla, por lo que vendría a ser una suerte de norma superior dentro del ordenamiento supremo. Esto sería absurdo porque la Constitución representa el ordenamiento situado en el vértice del sistema jurídico y dentro de una Constitución no cabe una nueva pirámide jerárquica. Pero aceptando la hipótesis de que así fuera, si hubiese una parte de la Constitución que no pudiese ser moldeada conforme a un procedimiento normativo, querría decir que esa norma estaría fuera del sistema jurídico, en cuyo caso su modificación también podría hacerse por procedimientos no jurídicos, o sea, de hecho. Esto también sería contradictorio, porque la norma no puede establecer como deber ser el no deber ser. Si una Constitución contuviera un precepto sustraído al orden jurídico, vaciaría su sentido prescriptivo. Llegados a este extremo, la Constitución y el sistema que regula perderían su sentido desde una perspectiva jurídica y por consiguiente tampoco podría insistirse en la supremacía de la Constitución. Paraphraseando a Iván Karamazov, podría decirse que *si la norma suprema no fuese norma jurídica, el soporte del deber ser se derrumbaría y a partir de eso todo estaría permitido*, porque no habría una base estable para regular las relaciones sociales y construir un orden jurídico.

Una norma de adaptación irreformable equivaldría a algo así como una regla de derecho que estableciera: “Esta es la última regla de derecho”. Si la norma de adaptación constitucional fuera la única no adaptable de la Constitución, significaría que dentro de la Constitución habría reglas jurídicas y reglas no jurídicas, lo cual sería absurdo, porque la Constitución habría dejado de ser un sistema normativo y con motivo de su inmutabilidad sería sólo un hecho político. Cuando se afirma que la norma de adaptación no es adaptable, se traza una frontera donde termina el derecho y comienza la política, con lo que se rompe la fuerza normativa de la Constitución y se

acepta la fuerza normativa de la política. Por esta vía se abre el camino de regreso a la arbitrariedad y a la aleatoriedad de las decisiones del poder.

Otro tema relativo a la norma de adaptación es que muy bien puede incluir la posibilidad de que todas las reformas, o un cierto tipo de reformas, sean sometidas a la aprobación mediante referendo. Esta modalidad tiene muchas ventajas, entre otras la de auspiciar un mejor conocimiento del texto constitucional, con lo cual se eleva la cultura jurídica de la sociedad. En contrapartida, los referendos también dan lugar a mayores tensiones entre las fuerzas políticas y hacen prescindible la necesidad de acuerdos entre ellas. Muchos temas sensibles son soslayados cuando las reformas están sujetas a aprobación plebiscitaria, porque los dirigentes políticos eluden llevar a un debate abierto, ante los electores, cuestiones que pueden generarles costos políticos elevados. Los referendos, por otra parte, exponen a la población a los efectos de la manipulación mediática, cuya orientación es predecible en función de la estructura de la propiedad y de los anunciantes mayoritarios de los medios de comunicación electrónica.

Las consultas abiertas a la población tienen muchas ventajas pero no pueden ser consideradas un medio que asegure la asepsia ideológica, y quizá tampoco la ética, de los agentes que intervienen. Además, sustraen a los órganos legiferantes y jurisdiccionales una parte de sus decisiones normativas, y las trasladan a los propietarios y a los patrocinadores de los medios de comunicación.

El límite de la reforma constitucional, por consiguiente, no está en la preceptiva constitucional sino en el concepto mismo de Estado constitucional. Si por éste se entiende que el ejercicio del poder político debe ser legítimo, legal, razonable, eficaz, controlado y responsable, todo cambio en un sentido adverso a la organización y al funcionamiento conforme con esas características, será posible en lo formal, pero privará al Estado de su característica constitucional. Seguirá habiendo un Estado y un orden coactivo, pero no será el orden constitucional que, de manera convencional, reputamos como aceptable según el criterio dominante. Esto no quiere decir que ese criterio sea a su vez inmutable; quiere decir que en un momento y en un lugar determinados esa es la orientación adoptada como válida. El estándar constitucional puede variar, como en efecto ha variado, porque la esencia de las instituciones es su relatividad, a menos que para valorarlas apliquemos un patrón de rigidez derivado de los dogmatismos absolutos, de matriz religiosa.

## PRESIDENCIALISMO VS. PARLAMENTARISMO: EL CASO DE ESPAÑA

Antonio GARRIDO

SUMARIO: I. *Las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en la ciencia política: el debate entre presidencialismo y parlamentarismo.* II. *La dimensión de eficacia.* III. *La dimensión de legitimidad.* IV. *La dimensión de flexibilidad.* V. *Conclusión.*

Dieter Nohlen es, junto con Juan Linz, Giovanni Sartori, Arend Lijphart y otros grandes maestros de la ciencia política, uno de los principales protagonistas del debate de largo alcance acerca de la relación entre los sistemas de gobierno y la consolidación democrática y las virtudes y riesgos del presidencialismo y del parlamentarismo para la gobernabilidad. Sin embargo, a pesar de numerosas contribuciones al debate sobre formas de gobierno y democracia, éste se ha centrado en el presidencialismo latinoamericano, olvidando el estudio del parlamentarismo y su relación con la estabilidad democrática. Esta omisión, en el caso de España, ha constituido una severa limitación, ya que siempre gravitó en el centro de la argumentación linziana contra el presidencialismo y a favor del parlamentarismo.

En esta contribución, en homenaje al gran maestro alemán Dieter Nohlen, abordaremos el papel del parlamentarismo y su contribución a los procesos de transición, consolidación, crisis y colapso o quiebra de la democracia, al constituir una excelente oportunidad para recordar que su tesis doctoral, precisamente, versó sobre los orígenes del parlamentarismo español en el siglo XIX, y siempre se ha ocupado, en sus estudios, de múltiples aspectos (sistema electoral, sistema de partidos, etcétera) del sistema político español.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Para el estudio del origen del parlamentarismo español a lo largo del siglo XIX, véase Nohlen, Dieter, *Monarchischer Parlamentarismus und parlamentarische Regierung im Spanien des 19. Jahrhunderts. Zur Entwicklung des spanischen Parlamentarismus unter besonderer Berücksichtigung der Epoche der Restauration (1875-1898)*, Meisenheim-Glam, Hain, 1974 (tesis doctoral). Véase también

## I. LAS RELACIONES ENTRE EJECUTIVO Y LEGISLATIVO EN LA CIENCIA POLÍTICA: EL DEBATE ENTRE PRESIDENCIALISMO Y PARLAMENTARISMO

El efecto “demostración” que ejerció el exitoso “modelo español” de transición a la democracia contribuyó a configurar toda una lista de condiciones favorables y negativas para el adecuado desarrollo de estos procesos de cambio. En el caso del debate entre sistemas de gobierno, entre presidencialismo y parlamentarismo también la democratización en España tuvo un cierto impacto sobre el “paradigma de las transiciones”, especialmente por el papel que tuvo Juan Linz en la recontextualización del debate sobre los sistemas de gobierno y su relación con la estabilidad democrática.<sup>2</sup>

En su análisis, Linz sostuvo que el presidencialismo es un sistema de gobierno menos propicio o favorable que el parlamentarismo para sustentar un régimen democrático y que aquél había influido notablemente en la crisis y el colapso de distintas experiencias democráticas, principalmente en América Latina. El ensayo de Linz, que partía de la clásica exposición de

---

Nohlen, Dieter, “Ideas sobre gobierno parlamentario y práctica constitucional en la España de la época del Estatuto Real (1833-1837)”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 162, 1968, pp. 93-120. Para un análisis del parlamentarismo en España desde una perspectiva más amplia, véase Nohlen, Dieter, “Parlamentarismus in Spanien in verfassungssystematischer Perspektive”, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, vol. 19, pp. 366-376.

No olvidemos que el estudio de la política española siempre ha constituido uno de los temas constantes en Nohlen, desde su clásico estudio sobre *España. Economía, sociedad y política*, publicado como *Spanien. Wirtschaft, Gesellschaft, Politik* (Opladen, Verlag, 1992), que fue actualizado en 2005 con Andreas Hildenbrand y en 2019 con Mario Kölling.

<sup>2</sup> La primera aproximación de Linz al problema fue en el ensayo introductorio que escribió a la monumental obra coeditada con Alfred Stepan, intitulada *The Breakdown of Democratic Regimes* (Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978, pp. 71-74). Sin embargo, el ensayo que tuvo un impacto significativo fue “Democracy: Presidential or Parliamentary: Does It Make a Difference?”, trabajo escrito originalmente en 1984 para el *workshop* “Political Parties in the Southern Cone”, del Woodrow Wilson International Center, Washington, D. C., y que circuló en diferentes versiones desde entonces, siendo publicado en distintos idiomas y en varias de las compilaciones de referencia sobre el tema. Para una versión abreviada, véase “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 1, invierno de 1990, pp. 51-69. La versión completa aparece como “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?”, en Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore-Londres, Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 3-87. Este volumen incluye, además, destacados trabajos de especialistas que discuten y documentan con numerosas referencias a distintos casos los argumentos de Linz, especialmente en relación con distintos regímenes presidenciales latinoamericanos. Para una respuesta de Linz a sus críticos, véase su breve ensayo posterior “The Virtues of Parliamentarism”, *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 4, otoño de 1990, pp. 84-91.

una serie de problemas estructurales inherentes al modelo presidencialista, desarrolla un análisis comparativo de las implicaciones de los sistemas de gobierno sobre el proceso político de una manera que abría una nueva perspectiva. Los “problemas” o “peligros” del presidencialismo, según la clásica formulación linziana, son los siguientes:

- 1) *El carácter mayoritario y de suma cero de las elecciones presidenciales.* Una elección con un único ganador genera una enorme polarización política y permite que un candidato obtenga el Poder Ejecutivo con una débil pluralidad.
- 2) *Legitimidad dual.* En el presidencialismo hay un “conflicto latente” entre dos agentes del electorado que se reclaman detentadores del poder legítimo y no existe en la práctica ningún principio o procedimiento democrático que pueda decidir la disputa acerca de cuál de los poderes “representa realmente la voluntad popular”. Ambos agentes tienen una base propia e independiente de legitimidad y reclaman para sí la autoridad, el apoyo y la confianza de los ciudadanos a quienes representan.
- 3) *La rigidez de los periodos electorales.* El hecho de que tanto el presidente como la asamblea sean elegidos para un periodo fijo y determinado dificulta los reajustes e impide que puedan ofrecerse respuestas flexibles ante las crisis o discontinuidades del proceso político.
- 4) *El estilo de la política presidencial y la dificultad de combinar las diferentes dimensiones de la autoridad presidencial:* el rol “simbólico” de la jefatura del Estado y el rol “político” de jefe del gobierno.

La discusión sobre la reforma del presidencialismo, planteada por Linz y sus discípulos, se extendió pronto al seno de algunas asambleas constituyentes y se consideró seriamente en Argentina y Brasil, y se planteó o debatió en menor medida, especialmente, en círculos académicos y en distintos países, como Chile, Uruguay, Corea del Sur, Taiwán o Nigeria. En cambio, en democracias más establecidas pero en crisis permanente, como en Israel o Italia, las críticas giraron en torno a la reforma del parlamentarismo, lo que contribuyó también a generar un cierto interés por las formas mixtas de gobierno, interés que se ha multiplicado al adoptar muchos de los países del este de Europa sistemas semipresidenciales.

Linz desarrolló un modelo de argumentación deductivo y estructural, que intentaba comparar presidencialismo y parlamentarismo a partir de un concepto de tipo, que incluía sus características definitorias esenciales y del

que se extraían observaciones generales acerca del funcionamiento de los sistemas políticos. Se asumía que los tipos constitucionales de democracia determinaban el desarrollo del proceso político, incentivando una serie de pautas y dinámicas políticas. Sin embargo, según los críticos de este enfoque, los problemas básicos que presenta una aproximación típico-ideal deductiva hacen referencia a su marcado carácter normativo y formalista y al hecho de que no toma en cuenta las variaciones que presidencialismo y parlamentarismo presentan en la realidad ni el impacto que su evolución histórica o las condiciones contextuales concretas tienen en la relación entre sistema de gobierno y estabilidad, un conjunto de objeciones que han sido clarificadas por los trabajos de Dieter Nohlen.<sup>3</sup> Precisamente, la Escuela de Heidelberg, liderada por Dieter Nohlen, se convirtió en la principal antagonista de las tesis linzianas.

El siguiente texto, refiriéndose al pensamiento institucionalista de Juan Linz, revela muy bien el alcance de la crítica nohleniana:

Pese a la abundancia de ejemplos históricos, la lógica de su investigación no es histórica sino abstracta o pura; es la lógica de la coherencia... En función de la lógica no contradictoria, la historia, la empiria, juega un papel sólo auxiliar: los ejemplos específicos le sirven para juntar evidencia histórica que acompañe el desarrollo argumentativo. Este tratamiento de la historia, sin embargo, no es apropiado para comprobar las hipótesis dado, primero, que se dejan fuera de atención los casos históricos que no se adecúan a las relaciones sistemáticas que se establecen o —en otros términos— no se utiliza el método comparativo como instancia de control; y, segundo, que los ejemplos ilustrativos tomados en cuenta son tratados bajo el supuesto del *ceteris paribus*,

---

<sup>3</sup> Dieter Nohlen ha tratado por extenso los problemas teóricos y metodológicos de la perspectiva ideal-deductiva, particularmente los originados por el uso de “tipos ideales” o “tipos estructurales” en el análisis, la selección de casos y la conexión de estos análisis con las condiciones de fondo para la consolidación de la democracia. Véase Nohlen, Dieter, *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos: opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, México, Instituto Federal Electoral-Fundación Friedrich Naumann, 1999, pp. 3-67. Véanse también sus ensayos “Presidencialismo vs. parlamentarismo en América Latina”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, octubre-diciembre de 1991, pp. 43-54; “Präsidentalismus versus Parlamentarismus”, *Lateinamerika Jahrbuch*, 1992, pp. 86-99; “Institutional Reform in Latin America from the Perspective of Political Engineering”, Ponencia presentada al panel sobre “Presidential vs. Parliamentary Democracy” del XVI Congreso de la International Political Science Association (IPSA), Berlín, agosto de 1994; “Sistemas de gobierno, perspectivas conceptuales y comparativas”, en Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (eds.), *Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991, pp. 15-36. Para un análisis más amplio y más reciente en relación con el funcionamiento del presidencialismo, véase Nohlen, Dieter y Garrido, Antonio, *Presidencialismo comparado: América Latina*, en publicación.

mientras que para bien comprender la historia y las relaciones que estamos estudiando hay que presumir un *ceteris non paribus*.<sup>4</sup>

Según Nohlen, las interpretaciones que los críticos del presidencialismo formularon se realizan en los esquemáticos términos del tipo ideal o estructural básico de cada una de las dos formas básicas de gobierno y en el plano de las ventajas teóricas de un modelo sobre otro, en el cual dichas ventajas se convierten en las debilidades del modelo opuesto. De esta manera, se ignora la influencia que arreglos constitucionales más específicos pueden tener sobre el desempeño global efectivo de cada sistema y el posible refuerzo o la neutralización de las supuestas ventajas del modelo; más aún, estos estudios tienden a omitir otras variables sociopolíticas (los procedimientos electorales, el sistema de partidos, la naturaleza o tipo de partidos, etcétera) que son de vital importancia para comprender los estímulos que producen las formas de gobierno sobre la conducta de los actores políticos y eluden la cuestión de si una combinación de estas circunstancias y factores permite compensar, reducir o reforzar los efectos esperados de cada sistema.<sup>5</sup> Finalmente, se criticaba que su enfoque normativo permitía a estos autores desarrollar una estrategia de argumentación contrafáctica, en la cual sustituían el tipo de gobierno presidencial por uno parlamentario en diversas situaciones históricas de crisis de la democracia y especulaban en abstracto con las oportunidades que hubiera ofrecido el parlamentarismo para superar las dificultades y evitar el derrumbe de la democracia, sin atender al resto de las circunstancias empíricas (favorables o desfavorables) presentes en los mencionados contextos.

Nohlen propuso que cualquier enunciado y evaluación sobre el impacto de los sistemas de gobierno se sujetara más a las observaciones empíricas derivadas del contexto histórico-concreto específico de cada caso que a los argumentos relativos a las ventajas o desventajas de cada uno de los modelos o tipos básicos. De acuerdo con Nohlen, las observaciones generales sobre los efectos hipotéticos de las formas de gobierno son estériles y los juicios acerca de los efectos atribuidos en abstracto a los tipos básicos no se corres-

---

<sup>4</sup> Nohlen, Dieter, “Presidencialismo *versus* parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos”, en Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (eds.), *El presidencialismo renovado*, cit., pp. 18 y 19.

<sup>5</sup> Como ha escrito Bernhard Thibaut, estos análisis tienden “a «deducir» la dinámica estructural de los sistemas políticos de los factores constitucionales en lugar de analizar el «proceso de poder» (*Machtprozeß*) dentro de un contexto de condiciones concretas-institucionales o de otro tipo”. Véase Thibaut, Bernhard, “Präsidentalismus, Parlamentarismus und das Problem der Konsolidierung der Demokratie in Lateinamerika”, *Ibero-Amerikanisches Archiv*, vol. 18, núms. 1-2, 1992, p. 10.



ponden con las experiencias históricas, que exigen una mayor atención a aspectos como la distribución del poder (horizontal y vertical), los modelos de relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, los problemas de la hipertrofia y el exceso de poder de la presidencia en detrimento del resto de los órganos del Estado y la dimensión de la efectividad de las decisiones políticas. A partir de aquí se afirma que no debería considerarse *ipso facto* a un modelo de gobierno funcional o no en cuanto a lograr la consolidación democrática sin prestar atención a las demás variables en concurrencia, y que no debe rechazarse de antemano la posibilidad de adecuar los tipos generales a los países y contextos concretos mediante la introducción de ciertos mecanismos de reforma.

Los trabajos de Nohlen y su escuela representan el punto de referencia más importante dentro de esta perspectiva teórico-metodológica.<sup>6</sup> Conceptualmente, lo que subyace en sus estudios es una profunda crítica a la utilidad de los tipos puros o estructurales con fines analíticos y causales, dado que dentro de las mismas fórmulas de gobierno se mueven realidades políticas muy diferentes. Metodológicamente, se entiende que debe partirse de un análisis histórico por países para explicar las diferencias en el desarrollo político de cada uno de los casos que escapan al análisis “típico-idealista” y

---

<sup>6</sup> Desde esta perspectiva, merecen destacarse, inicialmente, Nohlen, Dieter y Solari, Aldo (eds.), *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1988; Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (eds.), *Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991; Nohlen, Dieter y Riz, Liliana de (eds.), *Reforma institucional y cambio político*, Buenos Aires, Legasa, 1991; Lamounier, Bolívar y Nohlen, Dieter (eds.), *Presidencialismo ou parlamentarismo. Perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira*, São Paulo, IDESP-Edições Loyola, 1993.

Entre las aportaciones más destacadas de la Escuela de Heidelberg, véanse Thibaut, Bernhard, “Präsidentalismus, Parlamentarismus und das Problem der Konsolidierung der Demokratie in Lateinamerika”, *op. cit.*; Thibaut, Bernhard, “Presidencialismo, parlamentarismo y el problema de la consolidación democrática en América Latina”, Heidelberg, Institut für Politische Wissenschaft, Lateinamerikaforschung, Arbeitspapier, núm. 6, 1993; Thibaut, Bernhard, “Die Kritik am präsidentiellen Regierungssystem-theoretische und methodische Aspekte der Debatte”, manuscrito, Universität Heidelberg, Institut für Politische Wissenschaft, 1994; Thibaut, Bernhard y Skach, Cindy, “Parlamentarische oder präsidentielle Demokratie? Zum theoretischen Grenznutzen einer institutionellen Dichotomie in der Regierungslehre”, Universität Heidelberg, Institut für Politische Wissenschaft, Arbeitspapier, núm. 16, 1994. Igualmente, véanse Thibaut, Bernhard, *Regierungssysteme und Demokratieentwicklung in Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay. Funktionsmuster und Funktionsprobleme des Lateinamerikanischen Präsidentalismus in Vergleich*, tesis doctoral, Universität Heidelberg, 1996; Thibaut, Bernhard, *Präsidentalismus und Demokratie in Lateinamerika*; Thibaut, Bernhard, “Präsidentielle, Parlamentarische oder Hybride Regierungssysteme? Dritte Welt und Osteuropa”, *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, vol. 1, 1998, pp. 5-37; Beichelt, Timm, *Politische Institutionen und demokratische Konsolidierung im postsozialistischen Europa*, tesis doctoral, Universität Heidelberg, 2000.

determinar, en la medida de lo posible, los “déficits” funcionales y los ámbitos problemáticos específicos sobre los que es necesario formular propuestas de cambio constitucional, descartando que haya margen para una reforma uniforme y radical en torno al tipo de gobierno. De este modo, tratan de incorporarse al análisis diversos elementos histórico-sociológicos y también factores político-institucionales (sistema de partidos, reglas electorales, federalismo, estructuras burocráticas, niveles de disciplina partidista, etcétera) que condicionan el funcionamiento de las formas de gobierno, al tiempo que se distinguen distintos tipos o subtipos dentro de éstas.<sup>7</sup>

Dado que la selección de casos influye en los resultados de la comparación, es necesario sustraerse, en la medida de lo posible, a los problemas derivados de los sesgos en la selección de los casos (*selection bias*). Precisamente, Nohlen ha criticado a Linz y Valenzuela por intentar una comparación entre el parlamentarismo en Europa con el presidencialismo en América Latina, una perspectiva que conduce lógicamente a asimilar presidencialismo a inestabilidad y parlamentarismo a estabilidad, cuando es posible que la incidencia de la variable “sistema de gobierno” pueda diluirse si consideramos el peso de una tercera variable interviniente: la región. Por ello, Nohlen sostiene que la comparación realizada por Linz, Valenzuela, Riggs y otros partidarios del parlamentarismo conculca diversas reglas metodológicas, dado que no hay una selección de casos comparables ni equivalencia o igualdad de contextos.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Dieter Nohlen y Antonio Garrido (*Presidencialismo comparado: América Latina*, en preparación) sostiene que, desde el punto de vista político y constitucional, hay distintas variedades de presidencialismo: el hiperpresidencialismo, el presidencialismo reforzado, el presidencialismo puro, el presidencialismo atenuado y el presidencialismo parlamentarizado. Para una presentación previa de esta tipología, véase Nohlen, Dieter, “El presidencialismo: análisis y diseños institucionales en su contexto”, *Revista de Derecho Público*, núm. 74, pp. 87-111.

<sup>8</sup> La crítica al presidencialismo se desarrolló orientada al análisis de casos concretos, pero no se extendió a estudios similares sobre el parlamentarismo. Para distintas críticas del funcionamiento del presidencialismo en diferentes países, con respecto al caso chileno, véase Valenzuela, Arturo, *The Breakdown of Democratic Regimes: Chile*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978, vol. IV, pp. 39-49; Valenzuela, Arturo, “Origins and Characteristics of the Chilean Party System: A Proposal for a Parliamentary Form of Government”, Washington, D. C., Latin American Program-Woodrow Wilson Center, Working Paper, núm. 164, mayo de 1985; Valenzuela, Arturo, “Hacia una democracia estable: la opción parlamentaria para Chile”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 7, núm. 2, diciembre de 1985, pp. 129-140; Valenzuela, Arturo, “Party Politics and the Failure of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government”, en Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (eds.), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, cit., pp. 91-150. Para el caso norteamericano, véanse Riggs, Fred, “The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices”,

Pese a las importantes y numerosas contribuciones al debate sobre formas de gobierno y democracia, éste se ha centrado en el presidencialismo latinoamericano, relegando el análisis del parlamentarismo y su relación con la estabilidad democrática. Este olvido ha sido particularmente evidente en el análisis del caso de España, que siempre estuvo como un gran ausente en el centro de la argumentación linziana. Linz y Stepan, por ejemplo, argumentaron que el sistema parlamentario favoreció en España a una rápida consolidación democrática y a una larga etapa de estabilidad política después de la transición debido al desarrollo de tres capacidades institucionales, derivadas de su sistema parlamentario. Entre estas capacidades destacaron la eficacia, la legitimidad y la flexibilidad política que el sistema parlamentario promovió: la eficacia, o la capacidad del sistema de producir mayorías para llevar adelante la agenda política; la legitimidad, o la capacidad de mantener una legitimidad única o no dividida y estrechamente vinculada con las tendencias mayoritarias de la opinión pública, y la flexibilidad, o la capacidad de evitar que las crisis de gobierno se transformen en crisis de régimen y conduzcan al colapso o al derrumbe del sistema.<sup>9</sup>

---

*International Political Science Review*, vol. 9, núm. 4, octubre de 1988, pp. 247-278; Ackerman, Bruce, "The New Separation of Powers", *Harvard Law Review*, vol. 113, núm. 3, pp. 633-729.

Para críticas más generales del presidencialismo en una perspectiva comparada, aunque la literatura es demasiado extensa para ser mencionada aquí, véanse Mainwaring, Scott, "Presidentialism, Multipartyism and Democracy. The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, vol. 26, núm. 2, julio de 1993, pp. 196-228; Stepan, Alfred y Skach, Cindy, "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism and Presidentialism", *World Politics*, vol. 46, núm. 1, octubre de 1993, pp. 1-22; Lijphart, Arend, "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations", en Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (eds.), *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, cit., pp. 91-105; Valenzuela, Arturo, "Latin America: Presidentialism in Crisis", *Journal of Democracy*, vol. 4, núm. 4, octubre de 1993, pp. 3-16; Valenzuela, Arturo, "The Crisis of Presidentialism in Latin America", en Mainwaring, Scott y Valenzuela, Arturo (eds.), *Politics, Society, and Democracy: Latin America*, Boulder, Westview Press, 1998, pp. 121-139. Véanse también otros estudios críticos en una perspectiva comparada de Riggs, Fred, "Presidentialism: A Problematic Regime Type", en Lijphart, Arend (ed.), *Parliamentary vs. Presidential Government*, Oxford, Oxford University Press, 1992, pp. 217-222; Riggs, Fred, "Conceptual Homogenization of a Heterogeneous Field: Presidentialism in Comparative Perspective", en Dogan, Mattei y Kazancigil, Ali (eds.), *Comparing Nations: Concepts, Strategies, Substance*, Cambridge (Massachusetts), Blackwell, 1994, pp. 72-152.

<sup>9</sup> Para un análisis del parlamentarismo español desde estas tres dimensiones o capacidades democráticas, véanse Garrido, Antonio, "Presidentialism vs. Parliamentarism: The Spanish Case", *Journal of Behavioral and Social Sciences*, vol. 2, 1995, pp. 130-151; Linz, Juan J. y Stepan, Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996, pp. 141 y 142.

En los restantes apartados de nuestro análisis, abordaremos las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en España, centrándonos en la discusión acerca del desarrollo de estas tres capacidades por parte del sistema parlamentario.

## II. LA DIMENSIÓN DE EFICACIA

En este apartado, analizaremos la dimensión de la eficacia, que, según Linz y Stepan, es la capacidad de un régimen político para producir mayorías en el Ejecutivo y en el Legislativo que propongan soluciones a los problemas del país y puedan implantarlas. El sistema parlamentario español permitió la formación de dichas mayorías, al menos hasta 2015.

Los gobiernos en democracias parlamentarias suelen ser gobiernos de mayoría, ya sea en el formato de gabinetes unipartidistas o de coalición. Por tanto, un sistema parlamentario de relaciones entre Ejecutivo y Legislativo es un sistema en el que el Poder Ejecutivo depende de una mayoría en el parlamento, ya sea unipartidista o formada por una coalición de partidos políticos. La estabilidad y la duración del gobierno depende del mantenimiento de una mayoría de apoyo o, en el caso de los gobiernos minoritarios, de una mayoría que tolere al gabinete y no pueda conformar una mayoría alternativa.

En España, todos los gobiernos han sido monocolors y han sido apoyados, o al menos tolerados, por una mayoría parlamentaria. En efecto, los gobiernos mayoritarios han podido impulsar sin ningún obstáculo su agenda política y legislativa. Los gobiernos minoritarios que se han constituido también han podido gobernar sin grandes dificultades, por lo menos cuando el nivel de fragmentación parlamentaria era más reducido, antes del ciclo electoral de 2015-2016, pues, desde un punto de vista funcional (esto es, compartiendo características y exhibiendo pautas de ruptura, de rendimiento electoral y de alternancia), estos gobiernos minoritarios son más semejantes a los “gobiernos de partido mayoritario imperfecto” que a los “gobiernos de coalición” o a los “gobiernos divididos” de las democracias presidenciales.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Para un análisis clásico en política comparada sobre gobiernos minoritarios en democracias parlamentarias, véanse Strom, Kaare, *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990; Strom, Kaare, “Minority Governments in Parliamentary Democracies: The Rationality of Non-Winning Cabinet Solutions”, *Comparative Political Studies*, vol. 17, núm. 2, julio de 1984, pp. 199-227.

Este argumento encuentra especial apoyo en el caso de los gobiernos minoritarios unipartidistas al estilo de los formados por UCD, PSOE y PP, que, además de ser muy frecuentes en la práctica, han sido estructuralmente similares a los gobiernos unipartidistas mayoritarios, aunque no completamente (véase tabla 3).<sup>11</sup> De esta manera, si el 98.9% de la legislación aprobada bajo gobiernos mayoritarios ha tenido un origen gubernamental, esta tasa ha sido del 88.7% de las iniciativas legislativas aprobadas bajo gobiernos minoritarios. En segundo lugar, si se analizan las tasas de aprobación de los proyectos de ley aprobados por gobiernos mayoritarios, se podrá observar que hay una brecha similar: el 88.8% de las iniciativas gubernamentales bajo gabinetes mayoritarios fueron aprobadas frente al 77.5% de las iniciativas de los gabinetes minoritarios. Incluso, algunos estudios que no analizan la producción legislativa de los primeros gobiernos de UCD o las últimas legislaturas, con un parlamento más fraccionado, encuentran tasas similares entre gobiernos mayoritarios y gobiernos minoritarios: del 88.6% frente al 87.8%, respectivamente.<sup>12</sup>

La combinación del poder de agenda con la mayor capacidad de negociación parlamentaria de los gobiernos moderados ha reducido considerablemente las posibilidades de que pueda formarse una mayoría legislativa al margen del partido que sostiene al Ejecutivo, incluso en situaciones de

---

<sup>11</sup> Field, Bonnie N., *Why Minority Governments Work. Multilevel Territorial Politics in Spain*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2016, p. 79. Sobre los gobiernos minoritarios españoles, véanse Reniu Vilamala, Josep Ma., “¿Merece la pena coaligarse? La formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 5, 2001; Reniu Vilamala, Josep Ma., *La formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2002; Field, Bonnie N., “Minority Government and Legislative Politics in a Multilevel State: Spain under Zapatero”, *South European Society and Politics*, vol. 14, núm. 4, 2009, pp. 417-434; Field, Bonnie N., “Minority Parliamentary Government and Multilevel Politics: Spain’s System of Mutual Back Scratching”, *Comparative Politics*, vol. 46, núm. 3, pp. 293-312. Una tipología de los gobiernos minoritarios españoles se desarrolla en Garrido, Antonio y Martínez, Antonia, “La «geometría variable»: los gobiernos minoritarios de España en perspectiva espacial”, manuscrito, 2019.

<sup>12</sup> Véase Garrido, Antonio *et al.*, “Relaciones Ejecutivo-Legislativo: el parlamentarismo español”, en Montabes, Juan y Martínez, Antonia (eds.), *Gobierno y política en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 189-234. Sobre el rendimiento del parlamento en España, véanse Alda, Mercedes y López Nieto, Lourdes, “El parlamento español, 1977-1993: una revisión de su papel en la transición y consolidación”, *Revista de Estudios Políticos*, vol. 81, 1993, pp. 241-264; Paniagua Soto, Juan Luis, “Spain: A Fledgling Parliament”, *Parliamentary Affairs*, vol. 50, 1997, pp. 410-422; Maurer, Lynn M., “Eficacia y lealtad en el Congreso de los Diputados”, *Revista de Estudios Políticos*, vol. 107, enero-marzo de 2000, pp. 77-99; Martínez, Antonia (ed.), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Madrid, Tecnos, 2000.

minoría.<sup>13</sup> La concurrencia de todas estas ventajas institucionales, derivadas del control de la agenda por parte del gobierno, así como de las ventajas posicionales o espaciales de los partidos moderados que han formado el mismo hasta ahora, ha producido una notable disminución de la influencia del resto de las fuerzas políticas y de la institución parlamentaria en el proceso legislativo, lo que ha conducido a algunos a considerar a España como un caso de parlamentarismo “de corte presidencial (o presidencialista)” o presidencializado.<sup>14</sup>

### 1. *Nohlen y las variantes institucionales del tipo en el caso español: la dimensión de legalidad*

Nohlen, gran experto en la historia constitucional española, subrayó a partir de un análisis comparativo de los cambios constitucionales en Alemania y España que la funcionalidad del sistema parlamentario español después de la transición se sustentó, entre otros elementos, en una serie de reformas de carácter institucional: los cambios operados en la regulación de la jefatura del Estado; la introducción de la moción de censura constructiva y la transformación del equilibrio de poder parlamento/gobierno dentro del sistema; la presidencialización del Ejecutivo; la introducción de nuevos sistemas electorales, entre otros aspectos. Globalmente, concluye Nohlen, “comparando los objetivos de los constituyentes con la experiencia política, se percibe fácilmente que la meta de lograr una mayor estabilidad política, o sea, mayor estabilidad de gobierno y por ende una mayor

---

<sup>13</sup> Véase Tsebelis, George, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press, 2002, pp. 82-85. Véase un desarrollo espacial del argumento en Tsebelis, George, “Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies”, en Döring, Herbert (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt, Campus, 1995, pp. 83-111. Otros estudios similares que desarrollan distintas líneas argumentales similares son Tsebelis, George, “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism”, *British Journal of Political Science*, vol. 25, julio de 1995, pp. 289-326; Tsebelis, George, “Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis”, *American Political Science Review*, vol. 93, septiembre de 1999, pp. 591-608.

<sup>14</sup> Véanse Biezen, Ingrid van y Hopkin, Jonathan, “The Presidentialization of Spanish Democracy: Sources of Prime Ministerial Power in Post-Franco Spain”, en Poguntke, Thomas y Webb, Paul (eds.), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 107-127; Paniagua, Juan Luis, “España: un parlamentarismo racionalizado de corte presidencial”, en Lanzaro, Jorge (ed.), *Presidencialismo y parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016, pp. 225-267, en especial pp. 257 y 258.

estabilidad del sistema político en su conjunto, ha sido plenamente alcanzada en ambos países”.<sup>15</sup>

La mayor capacidad para poder formar mayorías de gobierno se ha visto reforzada, desde la dimensión de la legalidad, en la regulación de las mociones de investidura, confianza o censura, como menciona Nohlen. Además, el gobierno goza de una ventaja indudable frente al parlamento, y ha visto reforzada su posición con un fuerte poder de agenda (*agenda power*), lo que contribuye a explicar su predominio en la iniciativa legislativa.<sup>16</sup> En España, distintas reglas de procedimiento permiten a los gobiernos de turno controlar la agenda legislativa:

- Las que establecen la prioridad de los proyectos de ley de origen gubernamental.
- Las que permiten al Ejecutivo introducir asuntos con carácter prioritario en el orden del día.
- La declaración de urgencia, la cual reduce los plazos en el paso de las leyes por el Senado (aumentando así el poder del Congreso).
- El uso de reglas restrictivas o cerradas, como el procedimiento de lectura única.
- La posibilidad de la toma en consideración previa de las proposiciones de ley presentadas por la oposición.
- La posibilidad de retirar los proyectos de ley en cualquier momento del debate antes de su aprobación.
- La prohibición de enmiendas que supongan un aumento de los gastos o una reducción de los ingresos presupuestarios sin el acuerdo del gobierno.

Algunos de estos poderes de agenda han causado alguna polémica y, a medida que el Congreso de los Diputados ha ido ganando una mayor auto-

---

<sup>15</sup> Nohlen, Dieter, “Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas”, en Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (eds.), *El presidencialismo renovado*, cit., p. 103.

<sup>16</sup> Para el poder de agenda del Ejecutivo en relación con el Legislativo en España dentro de una perspectiva comparada, véase Döring, Herbert, “Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda”, en Döring, Herbert (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Nueva York, St. Martin’s Press, 1995, pp. 223-246. Sobre la evolución del poder relativo en España de ambas instituciones, véanse Maurer, Lynn M., *Legislative-Executive Relations in a Newly Consolidated Democracy: The Case of Spain*, tesis doctoral, Ohio State University, 1995; Maurer, Lynn M., “Parliamentary Influence in a New Democracy: The Spanish Congress”, *Journal of Legislative Studies*, vol. 5, núm. 2, 1999; Maurer, Lynn M., *El poder del parlamento: Congreso y políticas públicas en España*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.

nomía del gobierno, debido al incremento de la fragmentación parlamentaria en las dos últimas legislaturas, la oposición ha ido limitando el alcance de alguno de estos instrumentos. Un ejemplo es el veto del Ejecutivo a la tramitación de normas o propuestas de la Cámara que supongan un aumento o disminución de los ingresos presupuestarios, que la Cámara ha intentado acotar en su amplitud alegando su uso “abusivo” por parte del gobierno del PP, exigiendo información del gobierno sobre sus motivos y obligando a la Oficina Presupuestaria a elaborar un informe sobre el impacto presupuestario de las medidas. También ha suscitado cierto debate la práctica de la ampliación continua de los plazos de enmiendas de las proposiciones de ley, especialmente en temas que rechaza el Ejecutivo, como en los casos de la elevación del salario mínimo (más de treinta ampliaciones del plazo de enmiendas) o la derogación de la denominada “ley mordaza” (más de una veintena de ampliaciones). Incluso, podemos señalar a la polémica generada por el intento del gobierno de Sánchez de aprobar por el trámite de urgencia y lectura única la Ley de Estabilidad Presupuestaria, en lugar de utilizar el procedimiento ordinario, con el objetivo de evitar el veto posible del Senado, dado que la oposición cuenta con una mayoría en dicha Cámara.

Por otro lado, la opción institucional por la monarquía en la jefatura del Estado limitó de manera considerable el papel activamente intervencionista del presidente durante la Segunda República.<sup>17</sup> En este sentido, no deberíamos olvidar las erróneas decisiones que Alcalá-Zamora tomó para superar los problemas que fueron atravesando las legislaturas de la Segunda República ni los múltiples conflictos constitucionales e intragubernamentales en los que se vio envuelto el país.<sup>18</sup> De hecho, sólo la directa intervención del

<sup>17</sup> He analizado el funcionamiento del parlamentarismo republicano en trabajos anteriores. Véanse Garrido, Antonio, “Semi-presidencialismo y semi-parlamentarismo en la II República española”, *Anales del Derecho*, vol. 26, 2008, pp. 51-84; Garrido, Antonio, “Alcalá-Zamora y el parlamentarismo semi-presidencializado republicano”, en Casas Sánchez, José Luis y Durán Alcalá, Francisco (eds.), *Republicanism in España: cultura, política e ideologías*, Córdoba, Diputación Provincial-Patronato N. Alcalá-Zamora, 2015, pp. 619-643. Véase también Álvarez Tardío, Manuel, “Ni república parlamentaria ni presidencialista”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 123, enero-marzo de 2004, pp. 175-199.

<sup>18</sup> Sobre el rol de Niceto Alcalá-Zamora, véase para una defensa sus *Memorias (segundo texto de mis memorias)*, Barcelona, Planeta, 1977, pp. 203-373, especialmente el apéndice intitulado “Los ataques de Lerroux”, pp. 478-535, y las memorias de su primer ministro Manuel Portela Valladares, *Memorias*, Madrid, Alianza, 1988, pp. 151-211. Para las críticas de sus oponentes, véanse Lerroux, Alejandro, *La pequeña historia de España, 1930-1936*, Barcelona, Mitre, 1985, especialmente los capítulos 13-19, quien llega a calificar de “demente” al presidente (p. 441); Gil Robles, José M., *No fue posible la paz*, Barcelona, Planeta, 1978, pp. 290-379; Azaña, Manuel, *Obras completas*, Madrid, Giner, 1990, vol. IV, pp. 555, 556 y 719; Largo Caballero, Francisco, *Mis recuerdos. Cartas a un amigo*, México, Ediciones Unidad, 1976,



presidente explica la crisis de gabinetes relativamente estables, como el segundo gobierno de Azaña en junio de 1933 o el tercer gobierno de Lerroux en abril de 1934, o la imposición de primeros ministros y de gobiernos basados exclusivamente en la confianza presidencial y semejantes a los “gabinetes presidenciales” de Hindenburg durante la fase final de la República de Weimar. Los casos de Martínez Barrio, Samper y Chapaprieta son ejemplos de líderes designados directamente por el presidente entre 1933 y 1936, y los dos intentos de formar gobierno de Portela, a finales de diciembre de 1935, donde ninguno de los grupos políticos —excepto los amigos y hombres de confianza del presidente— tenían representación, ilustran el desplazamiento del centro de autoridad del parlamento al jefe de Estado.

En algunas de estas decisiones yacen las raíces de la ambivalencia y la semilealtad hacia el régimen de algunos de los miembros de su coalición fundadora y de la intensa hostilidad hacia el mismo de muchos de los elementos no identificados inicialmente con las instituciones republicanas.<sup>19</sup> Los efectos perturbadores y frustrantes de muchas de las acciones del presidente alentaron a algunas fuerzas políticas neutrales o con un simple compromiso condicional con la República, como el PSOE después de 1933 o la CEDA en 1935, a retirarle su apoyo, haciendo inviables los esfuerzos para salvar el orden político democrático.

Aquí nuestra argumentación comparte el punto de vista que Juan Linz expresaba en su ensayo sobre las causas del derrumbe de la democracia en España:

Ciertos poderes moderadores al margen o por encima de los partidos —reyes, presidentes y tribunales— se convierten en democracias en crisis en influencias

---

pp. 115-117. Prácticamente casi todos los líderes políticos que han escrito sus memorias han criticado la actuación presidencial, incluido, por ejemplo, Miguel Maura, quien habla de la “manía persecutoria” de Alcalá-Zamora en su obra *Así cayó Alfonso XIII*, Barcelona, Ariel, 1962, p. 214. En el mismo sentido, véase Azaña, Manuel, *op. cit.*, vol. IV, p. 556. Para una discusión más detallada de la personalidad de Alcalá-Zamora y sus relaciones con los distintos partidos y líderes, véanse Peña González, José, *Alcalá Zamora*, Barcelona, Ariel, 2002; Alcalá Galve, Ángel, *Alcalá-Zamora y la agonía de la república*, Sevilla, Fundación J. M. Lara, 2002; Pecharromás, Julio Gil, *Niceto Alcalá-Zamora: un liberal en la encrucijada*, Madrid, Síntesis, 2005.

<sup>19</sup> Payne, Stanley G., *Spain's First Democracy: The Second Republic 1931-1936*, p. 382. En cuanto a la confusión de facultades, se debe en parte a que los redactores de la Constitución, como ocurriría más tarde en la V República francesa, no pensaron en términos semipresidenciales, sino más bien desde una perspectiva parlamentaria. Así resulta fácil comprender a Azaña, cuando en un célebre discurso en octubre de 1935 señaló que la Constitución republicana de 1931 era una “Constitución parlamentaria, no presidencialista, ni mucho menos presidencialista con clandestinidad”. Azaña, Manuel, *op. cit.*, vol. III, p. 271.

independientes más que en una mera pieza del mecanismo democrático... El presidente Alcalá-Zamora es un caso perfecto sobre este punto... El presidente reaccionó a la inestable situación que había surgido en el verano de 1933 ampliando la interpretación de sus poderes y actuando como un árbitro de la legitimidad del sistema... Intentando jugar su papel como defensor de la constitución contribuyó sin querer a un vacío de poder y finalmente a la quiebra de la democracia.<sup>20</sup>

En contraste, el liderazgo del monarca en el proceso de transición, después de la muerte de Franco, cuando el rey Juan Carlos se comprometió con la estrategia de una “reforma negociada/ruptura negociada”, contribuyó a estabilizar el sistema político.<sup>21</sup> De este modo, la monarquía parlamentaria se convirtió en un aceptable medio para el cambio político y el rey pudo retener una influyente posición para contribuir al nacimiento y consolidación de la democracia, y la relación personal entre el monarca y los más importantes líderes, indirectamente, le permitió arbitrar y moderar frente a difíciles problemas: fue capaz de levantar el bloqueo de las negociaciones entre el gobierno y Tarradellas, el presidente en el exilio de la Generalidad de Cataluña, para reinstalar la autonomía catalana en junio de 1978, después de las primeras elecciones parlamentarias; también las consultas del rey con algunos representantes políticos, después de sus retiradas de los debates constitucionales en marzo y mayo de 1978, hicieron posible una reconsideración por parte de éstos de las negativas consecuencias de su actuación y fortaleció la estrategia del “consenso” para la aprobación de la Constitución; las reuniones con distintos líderes en momentos cruciales del proceso de consolidación,

---

<sup>20</sup> Linz, Juan J., “From Great Hopes to Civil War: The Breakdown of Democracy in Spain”, en Linz, Juan J. y Stepan, Alfred (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes: Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978, vol. 2, pp. 172 y 173.

<sup>21</sup> Para un análisis centrado en el papel de la monarquía española en una perspectiva comparada, véase Minoves, Juli F., *Monarchy, a Democratic Paradox: The Head of State in European Parliamentary Democracies*, tesis doctoral, Yale University, 2011. Para su desempeño durante la transición española, véanse Palacio Attard, Vicente, *Juan Carlos I y el advenimiento de la democracia*, Madrid, Espasa-Calpe, 1989; Powell, Charles T., *El piloto del cambio: el rey, la monarquía y la transición a la democracia*, Barcelona, Planeta, 1991; Podolny, Joel, “The Role of Juan Carlos I in the Consolidation of the Parliamentary Monarchy”, en Gunther, Richard (ed.), *Politics, Society and Democracy: The Case of Spain*, Boulder, Westview Press, 1993, pp. 88-112; Bernecker, Walther L., “El papel político del rey Juan Carlos en la transición”, *Revista de Estudios Políticos*, vol. 92, abril-junio de 1996, pp. 113-135. Para un estudio comparado de las perspectivas de transición democráticas desde distintas monarquías, a partir del modelo español, véase Stepan, Alfred *et al.*, “Democratic Parliamentary Monarchies”, *Journal of Democracy*, vol. 25, abril de 2014, pp. 35-51.

especialmente en las situaciones de crisis (abril, noviembre y diciembre de 1980 y febrero de 1981), fueron igualmente decisivas para obtener la colaboración y el compromiso con la democracia de diferentes fuerzas políticas. Sólo en situaciones de crisis las competencias formales e informales de estos poderes neutrales suelen moverse en un ámbito más indefinido, como en el caso del intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981 en España. Aun así, como ha subrayado Miguel Herrero de Miñón:

...la práctica demuestra que el monarca, en situaciones de excepción, puede hacer algo muy distinto del presidente parlamentario. Baste comparar a Haakon VIII de Noruega o Cristian IX de Dinamarca con Paul Reynaud o con el propio presidente de la República francesa en 1940, o a Juan Carlos I de España con René Cotty. La actitud de estos monarcas, tan diferentes por otra parte, ¿no se parece más a la de un jefe del Estado semipresidencial, como, *v. gr.*, el de Finlandia?<sup>22</sup>

En España, el papel del monarca contribuyó a solucionar el problema de la subordinación de los militares a los civiles en el periodo postautoritario, desde que la legitimidad “hacia atrás” (*backward legitimation*) del rey sirvió simultáneamente como un medio para aumentar la lealtad de los oficiales militares al nuevo régimen democrático y como una garantía —dada la debilidad de las instituciones que debían ejercer el control civil sobre las fuerzas armadas— contra el fortalecimiento del ala más dura e involucionista del ejército.

## 2. *Los cambios en el formato y la mecánica del sistema de partidos*

Como subrayó Nohlen, además de estas distintas reformas institucionales, España experimentó también una transformación en su sistema de partidos, pasando del multipartidismo polarizado de 1931 al multipartidismo moderado, en un formato casi de “bipartidismo imperfecto” de 1978. En un sistema de multipartidismo o pluralismo polarizado, como el de la Segunda República española, usando la terminología de Giovanni Sartori, la existencia de partidos antisistema y de oposiciones irresponsables, así como la polarización y la competencia centrífuga, incentivan la formación de un partido de centro, como en Italia, o polo o bloque de centro, como en Weimar y en

<sup>22</sup> Herrero de Miñón, Miguel, *Las transiciones de Europa Central y Oriental*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 94.

la IV República francesa, alrededor del cual se estructuran todas las coaliciones de gobierno, haciendo más difícil cualquier alternancia.<sup>23</sup> Con fuertes oposiciones antisistema de tipo bilateral, la lógica del parlamentarismo permite que un sistema de partidos de pluralismo (ideológicamente) polarizado se establezca, solidificando un polo o bloque de centro, alrededor del cual se forman las coaliciones de gobierno. En el caso español, el problema es que los incentivos creados por el sistema electoral, la concepción confrontacional y polarizadora en el estilo de la política y la tradición de acuerdos entre las fuerzas políticas impidieron la creación de este polo de centro, necesario para el funcionamiento del sistema parlamentario de pluralismo polarizado, llevando a una elevada inestabilidad gubernamental.

Entre 1931 y 1936 se sucedieron diecinueve gobiernos y, con la excepción del segundo gobierno de Azaña —que duró un año y medio—, la duración de los gabinetes apenas alcanzó el promedio de los tres meses (véase tabla 2). Esta inestabilidad gubernamental refleja la fragmentación de la cámara y la intensidad de la crisis política, pero también el activismo del presidente de la República retirando la confianza a muchos de sus primeros ministros y provocando continuos conflictos y crisis ministeriales, en lugar de actuar como defensor de la estabilidad de sus gobiernos y plantear bases para la cooperación entre los partidos.<sup>24</sup>

En cambio, desde 1978 el sistema ha funcionado, siguiendo para ello el modelo del pluralismo moderado. Si leemos la tipología de sistemas de

---

<sup>23</sup> Sartori, Giovanni, *Parties and Party System: A Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976, pp. 131-173.

<sup>24</sup> Sobre la inestabilidad gubernamental y las dificultades para la formación de gabinetes y coaliciones en la II República, véanse Varela Díaz, Santiago, *Partidos y parlamento en la II República española*, Madrid, Fundación Juan March-Ariel, 1978, pp. 23-57; López Guerra, Luis y Varela Díaz, Santiago, “Las coaliciones de gobierno en la II República española: una interpretación ecléctica”, en Ramírez, Manuel (ed.), *El control parlamentario del gobierno en las democracias contemporáneas*, Barcelona, Labor, 1978, pp. 160-173; Revenga Sánchez, Miguel, “El problema de la formación del gobierno en la Segunda República”, *Revista de Estudios Políticos*, vol. 65, 1989, pp. 197-227; Robles Egea, Antonio, “Los gobiernos de coalición de la II República como contramodelo de gobierno en la redemocratización de España”, Ponencia presentada a la reunión de la Asociación Española de Ciencia Política (Aecpa), La Laguna, septiembre de 2001. Sobre las Cortes republicanas, véanse Cabrera, Mercedes, “El parlamento en la crisis de la Monarquía de la Restauración y en la II República”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, vol. 21, mayo-agosto de 1995, pp. 55-82; Cabrera, Mercedes, “Las Cortes republicanas”, en Juliá, Santos (ed.), *Política en la Segunda República*, Madrid, Marcial Pons, 1995, pp. 13-47. Para un análisis más formal de las implicaciones de distintas normas constitucionales, véase Ramírez, Manuel, “La relación Ejecutivo-Legislativo: apunte de un desequilibrio”, *Historia Contemporánea*, vol. 6, 1991, pp. 47-57.

partidos sartoriana como una tipología de coaliciones en el parlamentarismo, resulta evidente que los sistemas de multipartidismo moderado, con su mecánica centrípeta bipolar, constituyen el formato más adecuado para el desarrollo de coaliciones alternantes entre partidos de centro-derecha y centro-izquierda, con un predominio de los líderes moderados en sus respectivas formaciones políticas y con una orientación de todos los actores hacia el gobierno. Bajo este formato, la oposición se concentra en un lado del espectro ideológico y tiene un carácter eminentemente unilateral, constituyéndose en la alternativa potencial de gobierno, en el sentido de la clásica oposición responsable o leal. Cuando la distancia ideológica entre los partidos relevantes es pequeña, y aquél carece de partidos antisistema importantes y de oposiciones bilaterales, todas las formaciones políticas se orientan hacia el gobierno y están disponibles para formar parte de coaliciones gubernamentales alternantes, que acaban estructurando o configurando un formato de coalición bipolar, en los términos clásicamente descritos por Sartori en su modelo de sistema de partidos de pluralismo moderado.<sup>25</sup> En este caso, la cooperación continua entre los aliados de las coaliciones alternantes ha estado garantizada siguiendo la estructura de incentivos del sistema parlamentario.

Sin embargo, la crisis del sistema de partidos y el crecimiento de la fragmentación parlamentaria tras las elecciones de 2015, 2016 y 2019 han conducido a un cierto bloqueo político. Así, España padeció un prolongado bloqueo y un largo periodo de tiempo sin gobierno o con un gobierno en funciones en 2016, una situación que arroja dudas sobre las “virtudes del parlamentarismo”, defendidas por Linz.<sup>26</sup>

De esta manera, España, debido al fracaso de la XI Legislatura para poder constituir un gobierno, se ha convertido en uno de los países parlamentarios del mundo en el que el bloqueo para la formación de gobierno ha sido más duradero, junto con Bélgica a través del gobierno de Di Rupo en 2010-2011 (541 días), Moldavia (528 días entre 2015 y 2016), Camboya (352 días en 2013), Irak (289 días en 2013) y Holanda (207 días en 1977). De hecho, fue necesaria una investidura fallida en marzo de 2016 para que pudiera activarse un periodo de dos meses, tras el cual, si no se formaba gobierno, se disolverían las cámaras y se convocaría automáticamente a elecciones, lo que sucedió finalmente el 2 de mayo de 2016, celebrándose elecciones el

<sup>25</sup> Sartori, Giovanni, *Parties and Party System...*, cit., pp. 173-185.

<sup>26</sup> Linz, Juan J., “The Virtues of Parliamentarism”, *op. cit.*

26 de junio siguiente.<sup>27</sup> Sólo tras 314 días sin gobierno, casi un año, pudo formarse un nuevo gabinete minoritario. Asimismo, mientras se escriben estas líneas en junio de 2019, han transcurrido más de dos meses y aún ni siquiera ha sido convocada una fecha para el primer intento de investidura del primer ministro en funciones, Pedro Sánchez, lo que ha desatado los rumores acerca de una nueva legislatura fallida y la perspectiva de convocatoria de otras elecciones, que serían las cuartas en cuatro años. Algo similar ha sucedido en Israel, donde, ante el fracaso del proceso de formación de gobierno por parte del primer ministro Netanyahu, deberán repetirse las elecciones en 2019.<sup>28</sup>

### 3. *La polarización electoral*

Bajo el marco del pluralismo moderado, en las elecciones parlamentarias españolas, cada partido político pudo mostrar tanto su identidad respecto a los grupos del otro lado del espectro como su especificidad dentro del conjunto de las formaciones más próximas ideológicamente. La situación española en 1977, con la UCD dirigiendo sus ataques a Alianza Popular y al PSOE y éste centrando su campaña en mostrar también sus diferencias tanto con la UCD como con el PCE, ilustra perfectamente este proceso. La elección parlamentaria que realmente tuvo lugar en 1977 permitió sostener diferentes identidades moderadas como alternativas viables, tanto en el centro-derecha (UCD, DC) como en el centro-izquierda (PSOE, PSP), y además hizo posible que Suárez pudiera presentarse a sí mismo como una alternativa a todos aquellos que representaban la continuidad con el régimen autoritario y fuera capaz de establecer posteriormente con plena libertad distintas alianzas y pactos con partidos próximos tanto al régimen autoritario como a la oposición democrática.

Como Linz señaló, “habría sido muy difícil para Suárez sostener en una campaña presidencial sus posiciones como una alternativa a cualquier atisbo de continuidad con el régimen de Franco”, porque, de hecho, si hubiera re-

---

<sup>27</sup> Para esta situación de bloqueo, el fracaso en la formación de gobierno y la repetición de las elecciones parlamentarias, véanse Crespo, Ismael *et al.*, “2015 y 2016: ¿dos campañas electorales gemelas?”, en Llera, Francisco J. *et al.* (eds.), *Las elecciones generales de 2015 y 2016*, Madrid, CIS, 2018, pp. 63-88; Simón, Pablo, “The Challenges of the New Spanish Multipartism: Government Formation Failure and the 2016 General Election”, *South European Society and Politics*, vol. 21, núm. 4, 2016, pp. 493-517.

<sup>28</sup> Specia, Megan, “What You Need to Know About Israel’s New Elections”, *The New York Times*, 30 de mayo de 2019.

chazado una coalición con los continuistas de Alianza Popular, “el resultado hubiera sido o bien altamente incierto o, más probablemente, una pluralidad para el candidato izquierdista” y, por supuesto, parece seguro que la oposición democrática se habría amalgamado para formar una coalición detrás de un único candidato si hubiera deseado evitar la derrota de sus diferentes candidatos participando separadamente.

Según Linz, una imaginaria elección presidencial con segunda vuelta en la España de 1977 hubiera polarizado el espectro político, asociando a la UCD con los continuistas y al PSOE con la izquierda más radical, por lo que se crearía una imagen de pugna electoral entre un frente “nacional” y un frente “popular”.<sup>29</sup> Las distancias o la proximidad en el posicionamiento de los partidos en el eje izquierda-derecha, así como la mayor o menor afinidad entre los seguidores de los distintos partidos, pueden apoyar esta interpretación de Linz.<sup>30</sup> Sin embargo, la polarización del sistema parlamentario bajo la mecánica del pluralismo polarizado en la Segunda República muestra que este tipo de procesos también puede producirse bajo el parlamentarismo y conducir a un colapso de la democracia.

#### 4. *La institucionalización del sistema de partidos: party government y party building tendencies*

En su análisis de la cohesión partidista y de la disciplina de voto en el parlamento español entre 1993 y 2011, Field concluye que “los partidos parla-

<sup>29</sup> Linz, Juan J., “Presidential or Parliamentary Democracy...”, *op. cit.*, p. 45.

<sup>30</sup> A pesar de que en 1978 los votantes de UCD y AP no se sentían tan próximos entre sí como cabría imaginarse (sólo un 36% de los partidarios de UCD decía sentirse muy o bastante próximo a AP por un 45% próximo al PSOE, mientras que un 80% de los seguidores de AP se declaraba muy próximo o bastante próximo a la UCD), al preguntarles, en cambio, acerca de cuál sería su elección en el caso de tener que optar entre una coalición UCD-AP y un frente popular PSOE-PCE, había unanimidad hacia una coalición de derechas entre los votantes de AP (un 93% se inclinaba por esta coalición) y esta alternativa suscitaba un amplio apoyo entre los votantes de UCD (un 68% expresaba su disposición a elegir la coalición de derechas, un 13% se mostraba indeciso, un 9% rechazaba ambas alternativas y sólo un 9% se decidía por la opción de izquierdas). Alternativamente, los datos sobre la sensación de proximidad entre los electores del PSOE y del PCE para 1979 indicaban que un 79% de los votantes del PCE se mostraba muy cerca o bastante cerca del PSOE, mientras que sólo un 46% de los seguidores socialistas se sentía muy o bastante próximo al PCE. Sin embargo, en el supuesto de tener que elegir entre una coalición de derechas UCD-AP o un frente popular, incluso, entre los partidarios del PSOE más inclinados a la UCD existía una preferencia clara por la coalición de izquierdas (un 72% frente a un 12% que optaría por la coalición de derechas).

mentarios exhiben unos niveles de unidad de voto extremadamente altos”.<sup>31</sup> De conformidad con el Índice de Acuerdo (Index of Agreement), que mide si la posición de los partidos ha sido unánime en las votaciones en el Congreso y los valores oscilan desde 1.00, representando el voto unánime, hasta -0.33, que refleja una división del partido en tres partes iguales —votando sí, no y abstención—, los partidos españoles exhiben una disciplina de hierro: los valores son de 0.992 para el PSOE, de 0.987 para el PP y de 0.984 para IU; índices similares se obtienen para el resto de grupos parlamentarios regionalistas o nacionalistas.

Ésta es una característica del sistema político que, aunque asociada con otros factores, como el sistema electoral, la forma de la candidatura y las listas cerradas y bloqueadas, los reglamentos parlamentarios, la financiación partidista o el control de las listas electorales, aparece vinculada también con el sistema de gobierno y el tipo de relaciones entre Ejecutivo y Legislativo. Si bien es obvio que el faccionalismo puede desarrollarse en ciertos contextos parlamentarios, como muestran los casos de Italia o Japón, debido a distintos tipos de candidaturas y listas abiertas o desbloqueadas, la estructura de incentivos derivada del sistema parlamentario, al igual que las listas cerradas y bloqueadas o estrictos reglamentos de las cámaras, fomentaron en España la disciplina partidista y desarrollaron fuertes tendencias hacia la construcción partidista (*party building tendencies*), por usar la expresión de Stepan.

Desde el punto de vista de la estructura de incentivos, las reglas de decisión del sistema parlamentario facilitan la formación de partidos comparativamente más disciplinados. En efecto, el poder del jefe del Ejecutivo y la duración del gobierno vienen determinados por el apoyo de los legisladores. Dado que el gabinete caería sin el apoyo de la mayoría parlamentaria, es necesario un fuerte compromiso de los *back-benchers* con la línea propugnada por los dirigentes del partido mayoritario y con la actuación del Ejecutivo. De este modo, los parlamentarios que votaran en contra de su propio partido se arriesgarían a sufrir una amplia variedad de “sanciones”, que van desde la pérdida de los puestos ministeriales y gubernamentales o de los escaños que pudieran ocupar hasta la marginación e, incluso, la expulsión del partido.

En este sentido, muchas democracias parlamentarias tienden a estar asociadas a partidos robustos, disciplinados y con un elevado grado de cohesión interna. Como los legisladores no pueden votar contra las directrices de su

<sup>31</sup> Field, Bonnie N., *Why Minority Governments Work...*, cit., p. 167.



propio partido, bajo la pena de hacer caer a su gobierno, ello proporciona al gabinete una sólida base de apoyo, dando pábulo, a la par, a la consolidación organizativa y la cohesión del partido que sostiene al Ejecutivo. De ahí que suele afirmarse que, en las democracias parlamentarias, los líderes políticos y los primeros ministros exitosos son siempre eficaces constructores de partidos.<sup>32</sup> Por ello, no es sorprendente que Adolfo Suárez reconociera que su principal fracaso político fue su incapacidad para construir un partido. No en vano parte de las desventuras partidistas de la UCD se fraguaron precisamente por la resistencia del propio Suárez (o por su incapacidad) a convertirse en un líder partidista.

La paradoja es que, en un sistema presidencial, Suárez hubiera podido sobrevivir como presidente, pero no pudo hacerlo bajo las reglas institucionales del sistema parlamentario. Un sistema presidencial puede funcionar con partidos fuertes o débiles, pero no así un sistema parlamentario, que exige una cierta disciplina partidista.

La disciplina en el seno de los grupos parlamentarios es, sin duda, una de las condiciones *sine quibus non* para un funcionamiento correcto del parlamentarismo y, por supuesto, una exigencia para todo partido responsable y con vocación de gobierno, incluso en el problemático supuesto de una débil cohesión interna y del desarrollo de distintas tendencias, como en el caso de la Unión de Centro Democrático durante la etapa de consolidación democrática.

La consecuencia de estos incentivos para que los miembros del parlamento apoyen al gobierno sustentado por su partido en las democracias parlamentarias es una fuerte tendencia a la construcción de partidos bien institucionalizados y moderadamente disciplinados. Ha existido, por tanto, en España una tendencia al desarrollo de un cierto “gobierno de partido” (*party government*). Todo liderazgo en las democracias parlamentarias debe ser partidista, lo que refuerza la posición del líder al contar con el respaldo de sus miembros, parlamentarios y cargos públicos, y no sólo de sus propios seguidores, fortaleciendo así su figura y la capacidad del propio gobierno de implementar sus políticas. De ahí que devenga la importancia de distinguir bien entre la personalización de la política, con líderes partidistas muy visibles y ampliamente conocidos por el electorado, y la posibilidad de que un político sin el apoyo de un partido sólido y estructurado, apelando directa-

---

<sup>32</sup> Con respecto a la fuerte disciplina parlamentaria de los partidos españoles, véase Sánchez de Dios, Manuel, “Parliamentary Party Discipline in Spain”, en Bowler, Shaun *et al.* (eds.), *Party Discipline and Parliamentary Government*, Columbus, Ohio State University, 1999, pp. 141-167.

mente a los votantes y con la ayuda de los medios de comunicación, pueda tener éxito en un marco parlamentario.

## 5. Outsiders y mavericks

Estas fuertes *party building tendencies*, presentes en la democracia parlamentaria española, han hecho más difícil la aparición de *outsiders*. En contraste con la aparición de *outsiders* en algunas democracias presidenciales y semipresidenciales, los problemas y dificultades en España de líderes populares, como Adolfo Suárez (CDS, 1982-1989), Miguel Roca (PRD, 1986) o Santiago Carrillo (PCE, 1985), para apelar directamente al electorado y ganarse un pequeño espacio político dentro de un sistema de partidos consolidado e institucionalizado, así como los límites a otro tipo de líderes con menor repercusión, como José Ma. Ruiz Mateos, Jesús Gil, R. García Damborenea o Mario Conde en España, indican que el liderazgo antipartidista o por encima de los partidos (*above-party*) no es fácilmente conciliable con un sistema parlamentario. Las excepciones, como De Gaulle al final de la IV República o Berlusconi en Italia, requieren de un contexto de desinstitucionalización o crisis en el sistema de partidos que afecte al régimen democrático en su conjunto. En todo caso, sigue habiendo una diferencia ostensible entre el apoyo parlamentario de *outsiders* como Collor, Fujimori o Chávez, en sus inicios, y el de Berlusconi, por ejemplo.

Linz subrayó que el parlamentarismo hacía

...imposible que una persona sin el apoyo de un partido o que trate de crear una base puramente personalista apele directamente al electorado, como demuestra el fracaso del anterior Presidente Eanes y su PRD, en Portugal, y las dificultades que aun un líder tan atractivo como Adolfo Suárez encuentra debido a la falta de un partido fuerte que lo apoye.

Sin embargo, pese al fracaso de los *outsiders* en España, otro tipo de candidatos han podido conseguir algún éxito.

En general, se ha considerado, de manera impropia, a los líderes de nuevas formaciones políticas, como Podemos o Ciudadanos, Pablo Iglesias y Albert Rivera, respectivamente, como políticos *outsiders*. En nuestra opinión, más bien se trata de políticos que han formado lo que Panebianco denominó “partidos carismáticos”. Adolfo Suárez (CDS), Rosa Díez (UPyD), Albert

Rivera (Ciudadanos) o Pablo Iglesias (Podemos) procedían de formaciones tradicionales, como PSOE, PP e IU, respectivamente, y no pueden ser considerados *outsiders*, sino disidentes (*mavericks*), ya que no carecen de una carrera partidista previa, pese a que ésta se ha producido con un perfil bajo, en el caso de Rivera o Iglesias, dentro de algunos “viejos” partidos. Una pauta interesante para analizar en España la constituye el hecho de que políticos que pueden ser considerados *outsiders* en sentido estricto, como Jesús Gil, José Ma. Ruiz Mateos o Mario Conde, por mencionar algunos ejemplos, han conseguido un impacto político muy limitado comparado con el éxito que han obtenido algunos disidentes o *mavericks*, como Suárez, tras su abandono de UCD y la creación de otro partido “carismático” (el CDS), o Rosa Díez, en el caso de UPyD, y, en la actualidad, los anteriormente mencionados Pablo Iglesias y Albert Rivera.

TABLA 1  
TIPOS IDEALES Y EJEMPLOS DE CANDIDATOS  
EN CAMPAÑAS ELECTORALES

	<i>Partido establecido</i>	<i>Nuevo partido</i>
Carrera política anterior	<i>Insider (interno)</i> Rajoy, Rubalcaba, Pedro Sánchez, Zapatero, Obama, Clinton, Bush.	<i>Maverick (disidente o inconformista)</i> A. Rivera, P. Iglesias, Adolfo Suárez, Rosa Díez, Damborenea, Wallace (1968).
<i>Newcomer</i>	<i>Amateur (no profesional)</i> Baltasar Garzón, Manuel Pizarro, Bernat Soria, Ángel Gabilondo, L. García Montero, Eisenhower, Trump.	<i>Outsider (independiente)</i> Jesús Gil, Ruiz Mateos, Mario Conde, Berlusconi, Ross Perot (1992), Fujimori, Chávez.

TABLA 2  
 GABINETES Y COALICIONES EN ESPAÑA DURANTE  
 LA II REPÚBLICA, 1931-1936

<i>Gabinete</i>	<i>Duración</i>	<i>Partidos representados en el gabinete</i>	<i>Duración (días)</i>	<i>Cg</i>	<i>Dp</i>	<i>Cuota de escaños (%)</i>	<i>Número de carteras</i>
Alcalá	(04/31-10/31)	DLR-PSOE-PR-PRS-AR-ERC-ORGA	183	0.81	6.00	0.78	12
Azaña I	(10/31-12/31)	AR-PSOE-PR-PRS-ERC-ORGA	63	0.79	5.14	0.73	12
Azaña II	(12/31-06/33)	AR-PSOE-PRS-ERC-ORGA	543	0.74	4.84	0.54	11
Azaña III	(06/33-09/33)	AR-PSOE-PRS-ERC-ORGA-PF	92	0.72	6.26	0.57	12
Lerroux I	(09/33-10/33)	PR-PRS-AR-ERC-ORGA	26	0.83	3.45	0.49	13
M. Barrio	(10/33-12/33)	No partidista	69	-	-	-	-
Lerroux II	(12/33-03/34)	PR	77	0.81	2.45	0.30	13
Lerroux III	(03/34-04/34)	PR-PA-PLD-PP	56	0.81	2.45	0.30	13
Samper	(04/34-10/34)	PR-PA-PLD-PP	159	0.82	2.45	0.30	13
Lerroux IV	(10/34-04/35)	PR-CEDA-PLD-PA	181	0.72	2.85	0.50	15

<i>Gabinete</i>	<i>Duración</i>	<i>Partidos representados en el gabinete</i>	<i>Duración (días)</i>	<i>Cg</i>	<i>Dp</i>	<i>Cuota de escaños (%)</i>	<i>Número de carteras</i>
Lerroux V	(04/35-05/35)	No partidista	33	-	-	-	-
Lerroux VI	(05/35-09/35)	PR-CEDA-PA-PLD	142	0.79	4.22	0.50	13
Chapaprieta I	(09/35-10/35)	PR-CEDA-PA-LIR	34	0.83	4.76	0.54	10
Chapaprieta II	(10/35-12/35)	PR-CEDA-PA-LIR	46	0.83	4.76	0.54	10
Portela I	(12/35-12/35)	No partidista	16	-	-	-	-
Portela II	(12/35-02/36)	No partidista	51	-	-	-	-
Azaña IV	(02/36-04/36)	IR-UR	47	0.92	1.86	0.25	13
Azaña V	(04/36-05/36)	IR-UR	36	0.92	1.86	0.25	13
Casares Q	(05/36-07/36)	IR-UR-ERC	66	0.57	2.25	0.33	13

FUENTES: Varela Díaz, Santiago, *Partidos y parlamento en la Segunda República española*, Barcelona, Ariel, 1978; Linz, Juan J., “From Great Hopes to Civil War: The Breakdown of Democracy in Spain”, en Linz, Juan J. y Stepan, Alfred (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes: Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978, vol. 2; López Guerra, Luis y Varela Díaz, Santiago, “Las coaliciones de gobierno en la II República española: una interpretación ecléctica”, en Ramírez, Manuel (ed.), *El control parlamentario del gobierno en las democracias contemporáneas*, Barcelona, Labor, 1978, pp. 160-173.

TABLA 3

TIPOS DE GOBIERNO MAYORITARIOS Y MINORITARIOS EN ESPAÑA, 1977-2019

<i>Presidente del gobierno</i>	<i>Tipo de gobierno</i>	<i>Carácter</i>	<i>Partido</i>	<i>Nombramiento</i>	<i>Cese</i>	<i>Duración (en días)</i>	<i>Duración (en años)</i>	<i>Formación (días)</i>
Suárez	Minoritario	Sustantivo	UCD	-	-	-	-	-
Suárez II	Minoritario	Sustantivo	UCD	30-Mar-79	29-Ene-81	671	1.84	29
Calvo Sotelo	Minoritario	Sustantivo	UCD	25-Feb-81	29-Oct-82	611	1.67	27
González I	Mayoritario	-	PSOE	1o.-Dic-82	23-Jun-86	1300	3.56	33
González II	Mayoritario	-	PSOE	23-Jul-86	30-Oct-89	1195	3.27	30
González III	Mayoritario/Minoritario	-	PSOE	5-Dic-89	7-Jun-93	1280	3.51	36
González IV	Minoritario	Formal	PSOE	9-Jul-93	4-Mar-86	969	2.65	32
Aznar I	Minoritario	Formal	PP	4-May-96	13-Mar-00	1409	3.86	61
Aznar II	Mayoritario	-	PP	26-Abr-00	15-Mar-04	1419	3.89	44
Zapatero I	Minoritario	Sustantivo	PSOE	16-Abr-04	10-Mar-08	1424	3.90	32
Zapatero II	Minoritario	Sustantivo	PSOE	11-Abr-08	21-Nov-11	1319	3.61	32
Rajoy I	Mayoritario	-	PP	20-Dic-11	21-Dic-15	1462	4.00	30
Rajoy II	Minoritario	Sustantivo	PP	4-Nov-16	1o.-Jun-18	573	1.57	129
Sánchez I	Minoritario	Sustantivo	PSOE	1o.-Jun-18	29-Abr-19	333	0.91	0
<i>Media (1979-2018)</i>						1074	2.94	39.61
<i>Media gobiernos mayoritarios (1979-2018)</i>						1331.2	3.65	34.6
<i>Media gobiernos minoritarios (1979-2018)</i>						954.33	2.61	42.0

FUENTE: elaboración propia.

TABLA 4

GOBIERNOS EN ESPAÑA, 1977-2019

<i>Gobierno</i>	<i>Fecha voto</i>	<i>Resultado</i>	<i>Votos sí</i>	<i>Votos no</i>	<i>Abstención</i>	<i>Partidos de apoyo</i>
<i>Votos de investidura</i>						
Suárez	-	-	-	-	-	-
Suárez II	30-Mar-79	Formado, 1a. votación	183	149	8	UCD (168), CD (8), PSA-PA (5), PAR (1), UPN (1)
No formado (Calvo Sotelo)	20-Feb-81	Rechazado, 1a. votación	169	158	17	UCD (165), CD (3), UPN (1)
No formado (Calvo Sotelo)	23-Feb-81	Golpe de Estado	-	-	-	-
Calvo Sotelo	25-Feb-81	Formado, 2a. votación	186	158	0	UCD (165), CiU (9), CD (9), PAR (1), UPN (1), Indep. (1)
González I	1o.-Dic-82	Formado, 1a. votación	207	116	22	PSOE (200), PCE (4), CDS (2), EE (1)
González II	23-Jul-86	Formado, 1a. votación	184	141	6	PSOE (184)
González III	5-Dic-89	Formado, 1a. votación	167	155	6	PSOE (166), AIC (1)
González IV	9-Jul-93	Formado, 1a. votación	181	165	1	PSOE (159), CiU (17), PNV (5)

<i>Gobierno</i>	<i>Fecha voto</i>	<i>Resultado</i>	<i>Votos sí</i>	<i>Votos no</i>	<i>Abstención</i>	<i>Partidos de apoyo</i>
Aznar I	4-May-96	Formado, 1a. votación	181	166	1	PP (156), CiU (16), PNV (5), CC (4)
Aznar II	26-Abr-00	Formado, 1a. votación	202	148	19	PP (183), CiU (15), CC (4)
Zapatero I	16-Abr-04	Formado, 1a. votación	183	148	0	PSOE (164), ERC (8), IU (5), CC (3), BNG (2), ChA (1)
No formado (Zapatero)	9-Abr-08	Rechazado, 1a. votación	168	158	23	PSOE (168)
Zapatero II	11-Abr-08	Formado, 2a. votación	169	158	23	PSOE (169)
Rajoy I	20-Dic-12	Formado, 1a. votación	187	149	14	PP (185), UPN (1), FA (1)
No formado (Sánchez)	2-Mar-16	Rechazado, 1a. votación	130	219	1	PSOE (89), C's (40), NC (1)
No formado (Sánchez)	4-Mar-16	Rechazado, 2a. votación	131	219	0	PSOE (89), C's (40), CC (1), NC (1)
No formado (Rajoy)	31-Ago-16	Rechazado, 1a. votación	170	180	0	PP (134), C's (32), CC (1), FAC (1), UPN (2)
No formado (Rajoy)	2-Sep-16	Rechazado, 2a. votación	170	180	0	PP (134), C's (32), CC (1), FAC (1), UPN (2)
No formado (Rajoy)	27-Oct-16	Rechazado, 1a. votación	170	180	0	PP (134), C's (32), CC (1), FAC (1), UPN (2)



<i>Gobierno</i>	<i>Fecha voto</i>	<i>Resultado</i>	<i>Votos sí</i>	<i>Votos no</i>	<i>Abstención</i>	<i>Partidos de apoyo</i>
Rajoy II	4-Nov-16	Formado, 2a. votación	170	111	68	PP (134), C's (32), CC (1), FAC (1), UPN (2)
<i>Cuestiones de confianza</i>						
Suárez II	Sep-80	Aprobada	180	164	2	UCD (165), CiU (8), PA (5), Indep. (2)
González III	5-Abr-90	Aprobada	176	130	37	PSOE (175), AIC (1)
<i>Mociones de censura</i>						
Suárez II	30-May-80	Rechazada	152	166	21	PSOE (120), PCE (23), PA (5), EE (1), ERC (1), UPC (1), Indep. (1)
González II	30-Mar-87	Rechazada	67	194	71	AP (66), UV (1)
Rajoy II	14-Jun-17	Rechazada	82	170	97	Podemos (71), ERC (9), EH (2)
Sánchez	1o.-Jun-18	Cambio de gobierno	180	169	1	PSOE (84), Podemos (71), ERC (9), PDeCAT (8), PNV (5), EH (2), NC (1)

FUENTE: elaboración propia.

### III. LA DIMENSIÓN DE LEGITIMIDAD

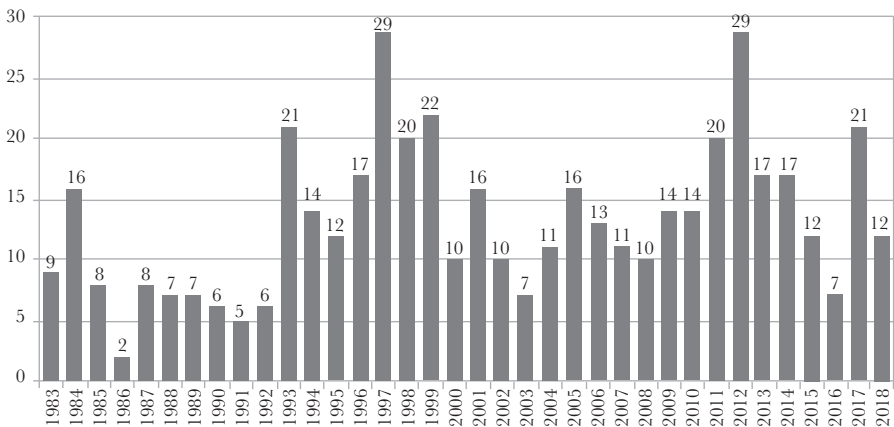
La legitimidad, en el clásico sentido de Weber, Lipset o Linz, es la capacidad de un régimen político de mantener la creencia en sus procedimientos y en el derecho del gobierno de turno a exigir obediencia por parte de los ciudadanos, sin que haya fórmulas alternativas de legitimidad o una doble legitimidad en la que distintos líderes políticos, al frente de diferentes instituciones democráticas, invoquen ser los verdaderos representantes de la voluntad popular.

#### 1. *Medidas excepcionales*

En España, las fluidas relaciones entre Ejecutivo y Legislativo han evitado el uso de medidas excepcionales, como decretos o poderes especiales, a diferencia del abuso del decretismo, que suele debilitar la legitimidad democrática y ha llevado a acuñar para estos sistemas la denominación de “democracias delegativas”. En España, como se observa en la gráfica, el número de decretos-leyes aprobados por el gobierno ha sido muy escaso y, en especial, fue utilizado en el caso de ejecutivos minoritarios, en la década de los noventa, si bien es un recurso no estrictamente asociado al tipo de gobierno, sino más bien característico de las etapas de crisis económicas más agudas que ha sufrido el país y que exigían una actuación rápida del Ejecutivo.

#### GRÁFICA

DECRETOS-LEYES APROBADOS ANUALMENTE (1983-2018)



FUENTE: elaboración propia.

## 2. *Legitimidad y proceso político: la fluidez del proceso político*

El parlamentarismo fue un marco político sensible a las variaciones en las preferencias de los votantes y a los ritmos y secuencias del proceso político. En una democracia parlamentaria, los ciclos políticos y los ciclos institucionales pueden hacerse coincidir, abriendo y cerrando etapas con la formación de nuevos gobiernos y coaliciones o con la convocatoria de unas elecciones. De esta manera, la fluidez y la flexibilidad del proceso político permitieron atravesar con éxito contextos difíciles y situaciones complejas. Así, la democracia parlamentaria española generó tres primeros ministros entre 1977 y 1982 que fueron capaces de atraer el apoyo suficiente para llevar a cabo tres tareas muy diferentes: Suárez articuló un modelo para la transición y pudo implementar dicho modelo, incluida la redacción de una nueva Constitución, aunque su mandato también es un ejemplo de la pérdida de liderazgo en las primeras fases del proceso de consolidación; Calvo Sotelo fue capaz de reequilibrar la democracia después de la crisis de 1980-1981 y de conseguir la consolidación de la misma al concluir el procesamiento y la condena de los militares golpistas de febrero de 1981, y, finalmente, Felipe González profundizó el proceso de institucionalización democrática y completó la transición en política exterior con la entrada de España en la Comunidad Europea y el referéndum sobre la continuidad de España en la OTAN.<sup>33</sup>

Bajo el régimen parlamentario, tuvo que enfrentar los cambios y desafíos de todo periodo de transición de régimen y fue capaz de permitir la sustitución de un primer ministro o la renovación de su autoridad convocando a nuevas elecciones. En España, por ello, la legitimidad democrática se vio reforzada tras la renuncia del primer ministro Suárez, abrumado por los problemas interrelacionados de la crisis económica, el terrorismo de ETA, el progreso del proceso de autonomía regional y la crisis interna de este partido, cuando su sucesor, Leopoldo Calvo Sotelo, al entrar en funciones en febrero de 1981, presentó en el parlamento una ley para la defensa de la Constitución, anunció nuevas medidas contra los terroristas y la subversión y llevó a cabo el encarcelamiento y juicio de los responsables del intento de golpe del 23 de febrero de 1981. De este modo, Calvo Sotelo alcanzó el 41% de aprobación en las urnas en mayo de 1981, en tanto que Suárez había caído del 57% en julio de 1978 al 26% en junio de 1980.

<sup>33</sup> Véase Linz, Juan J. y Stepan, Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation...*, cit., p. 141.

Por otro lado, cuando el fracaso y la debilidad electoral de la UCD se hicieron evidentes, especialmente después de los desastres electorales en las elecciones regionales de Galicia y Andalucía en 1981, Calvo Sotelo convocó a elecciones anticipadas, lo que posibilitó una transferencia pacífica del poder a la oposición socialista en diciembre 1982, reforzando los vínculos entre el gobierno y las nuevas posiciones de la opinión pública. Lo mismo cabe señalar de las disoluciones anticipadas de las cámaras en 1996 y 2011, antes del final de las respectivas legislaturas, que permitieron concluir el ciclo político de los presidentes González y Zapatero y que los ciudadanos otorgaran su confianza a los líderes de la oposición, que en ese tiempo eran Aznar y Rajoy, respectivamente. Con estas disoluciones anticipadas, el ciclo político se acomodaba a las variaciones de la opinión pública, y la legitimidad del gobierno y del sistema democrático pudo recuperarse.

#### IV. LA DIMENSIÓN DE FLEXIBILIDAD

La flexibilidad es la capacidad del sistema político de resolver las crisis políticas o crisis de gobierno antes de que se conviertan en crisis de régimen.

Como se ha indicado en el apartado anterior, el parlamentarismo español permitió que los ciclos políticos y los ciclos institucionales pudieran coincidir, abriendo y cerrando etapas con la formación de nuevos gobiernos o con la convocatoria de unas elecciones.

##### 1. *Crisis de gobierno*

Según argumentan sus defensores, el parlamentarismo permite encauzar las crisis de gobierno antes de que se conviertan en crisis de régimen, dado que las reglas de decisión parlamentarias permiten resolver estas crisis de diferentes formas: sea forzando al primer ministro a dimitir mediante la amenaza de derribarlo con la interposición de una moción de censura, sea obligando a la coalición o el partido gobernante a ampliar sus apoyos parlamentarios incluyendo a nuevas fuerzas políticas o, simplemente, remodelando el gabinete y distribuyendo de nuevo las cuotas de poder dentro de la coalición o partido dominante para alcanzar un equilibrio diferente en la representación de sus facciones, sea sustituyendo a un jefe de gobierno cuestionado por sus propios partidarios o por la mayoría de la cámara, sea convocando a elecciones anticipadas y disolviendo la asamblea si las alternativas mencionadas no resuelven el problema.

En primer lugar, es posible la sustitución de un primer ministro agotado (o seriamente cuestionado) que ha perdido la confianza de su propio partido o coalición o se ve envuelto en un escándalo. Precisamente, la dimisión de Adolfo Suárez en 1981 hizo innecesario esperar el final de la legislatura para cambiar al jefe del gobierno, al igual que la sustitución de Margaret Thatcher en el gobierno británico por la propia mayoría conservadora de la cámara y, más recientemente, la de Tony Blair o la caída del gobierno de Mulroney en Canadá. En España, la renuncia —bajo presiones partidistas y militares— de un aislado y acosado Adolfo Suárez evitó una quiebra total del régimen democrático, desde que todos aquellos envueltos en las conspiraciones en curso para derribar al primer ministro —que desembocaron en el fallido intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981— y los grupos que cuestionaban su liderazgo dentro de la UCD vieron parcialmente satisfecha su ambición. De modo que, en el caso de un primer ministro agotado como Suárez, éste pudo ser reemplazado por su partido.

La renuncia de un primer ministro viene definida por un contexto notablemente distinto al de la dimisión de un presidente cuestionado o deslegitimado, un contexto que puede tener su influencia en ayudar al líder con dificultades a tomar esta decisión. Puede decirse que la ausencia en las democracias parlamentarias de una norma prohibiendo la reelección del jefe del Ejecutivo permite al primer ministro diseñar una estrategia frente a la crisis que incluiría su propio retorno posterior a la jefatura del gobierno, una vez que haya resuelto los problemas que le enfrentaban a su partido o sus críticos hayan fracasado en el intento de formar gabinete y apoyar a un primer ministro distinto o sean, simplemente, incapaces de formar gobierno o de gobernar, que es una hipótesis probable, dado que no es igual colaborar para erosionar, mermar y, finalmente, derribar a un primer ministro que construir una alternativa política que pueda funcionar bien. Un político muy hábil podría, con su dimisión, sortear las divisiones y las intrigas dentro de su partido para postularse de nuevo como líder indiscutible y único capaz de superar una crisis que su marcha probablemente sólo habría agudizado.

En cambio, Suárez como presidente en un sistema presidencial no hubiera podido considerar esta alternativa.<sup>34</sup> No es seguro, desde luego, que la

---

<sup>34</sup> Sin embargo, Suárez anhelaba más bien ser el presidente de una democracia presidencial o semipresidencial, como en Francia, que un primer ministro parlamentario dependiente del apoyo constante del Legislativo, como ha explicado, deliciosamente, su sucesor, Leopoldo Calvo Sotelo: “¡Qué maravilla ser presidente de la Quinta República francesa! De Gaulle inventó para él una Monarquía republicana. El monarca-presidente se elige por siete años: ¡siete años!, una eternidad en el tiempo interior de la política. El presidente no es durante ese

perspectiva de un presidente responsable y consciente de los peligros de su permanencia en el cargo no coincida con la de un primer ministro envuelto en una grave situación de crisis; pero, en teoría, la autoexclusión no parece una opción muy tentadora para un presidente y, puesto que tomar esta decisión significa en la mayoría de las ocasiones su propio final político, probablemente en él prevalecerá el deseo de la continuidad. Por otra parte, en vista de que la sucesión presidencial está constitucionalmente prevista y decidida en favor del vicepresidente, es posible que el jefe del Ejecutivo no esté dispuesto a dejar el gobierno en manos de uno de sus adversarios políticos, especialmente si han sido elegidos en candidaturas separadas y pertenecen a partidos o coaliciones diferentes.

Otras posibilidades, como conservar el liderazgo del partido o formar parte del nuevo gabinete desempeñando una importante cartera ministerial, también pueden beneficiar y facilitar la toma de una decisión tan difícil como la renuncia de un presidente del gobierno. Una realidad frecuente en una democracia parlamentaria, inviable en el marco del presidencialismo —dado que la dimisión formal del presidente le impide volver a presentarse si está legalmente prevista la no reelección—, es que el primer ministro dimisionario forme de nuevo gobierno modificando la composición del mismo, si bien ampliando o reduciendo sus apoyos parlamentarios. Los casos de De Gasperi, Fanfani, Moro o Andreotti, por mencionar sólo algunos de los sobrados ejemplos que ofrece el parlamentarismo italiano, son ciertamente significativos.<sup>35</sup>

---

plazo tan largo responsable ante las Cámaras, y navega sobre las tempestades políticas como el avión transatlántico navega sobre las meteorológicas... Y, además, en consecuencia, el presidente tiene muy poco que hacer: no está, como el primer ministro, constantemente acuciado por la realidad. Si el tiempo del primer ministro es el alegre vivace, el tiempo del presidente es el andante maestoso. Decide cómo y cuándo interviene, cómo y cuándo se hace carne y habita entre los hombres. Cultiva su *domaine réservé*, aunque la Constitución no lo haya acotado para él; y hace sus apariciones periódicas en la escena internacional con interlocutores que viven una vida mucho más difícil y mucho más esclava que la suya... (A Adolfo Suárez le oí decir una vez, en sus buenos tiempos de 1978: «¡Ah, si yo fuera presidente de Francia!»). Véase Calvo Sotelo, Leopoldo, *Papeles de un cesante. La política desde la barrera*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 1999, pp. 175-177.

<sup>35</sup> La flexibilidad del sistema parlamentario para ofrecer salidas a situaciones de crisis es, incluso, capaz de alentar la tentación en un primer ministro dimitido de plantearse su continuidad. Suárez llegó a considerar esta posibilidad durante la misma votación de investidura de su sucesor y candidato al cargo de primer ministro, después del fracaso del intento de golpe de Estado del 23-F, como ha reconocido el propio Calvo Sotelo: “un taumaturgo podía haber convertido el golpe militar en una revitalización, interna y externa de la descajaringada UCD; yo no era ese taumaturgo. Tuve tiempo de sobra para pensar en todo

En este sentido, en el periodo de la transición española, también existió una notable diferencia entre la lenta resolución de la crisis del “Watergate”, con la dimisión de Nixon, que enrareció el clima político y paralizó prácticamente a toda la administración americana, y la rápida dimisión de Brandt en Alemania tras un escándalo de espionaje.

En estos casos, otros líderes del partido del primer ministro pueden intentar la formación de un gobierno para llevar adelante una determinada política que demandan las fuerzas sociales o resolver el inmovilismo o la crisis constitucional a que ha conducido la incapacidad del jefe del Ejecutivo.

Algunos dirigentes partidistas y algunos líderes parlamentarios pueden aspirar a gobernar si surge la oportunidad de formar una coalición para desarrollar un concreto programa de actuación. Los casos italiano o belga ilustran muy bien esta posibilidad cuando para una política más social se ha podido formar una coalición entre los socialistas y los cristianodemócratas (o, incluso, los comunistas durante la fase del *compromesso storico* en Italia), para una política más liberal se puede formar una coalición alternativa, para una política de carácter laico cabe otra fórmula distinta, etcétera. Esto significa que muchos líderes tienen la oportunidad de formar un gobierno, especialmente aquellos que son más capaces de llegar a un compromiso con otras fuerzas políticas afines a un lado u otro del espectro ideológico, para formular un programa de cambio social o, simplemente, para promover un nuevo impulso político a la acción gubernamental.

Desde esta perspectiva, un político como Alberto Oliart podría haber presidido un gobierno de gran coalición entre la Unión de Centro Democrático y el Partido Socialista, una hipótesis que se manejó en la dirección del PSOE durante el verano y el otoño de 1980 (partiendo de la idea de que los socialistas no hubieran aceptado un gobierno de coalición presidido por

---

esto durante la noche larga del 23-F, y algo le dije a Suárez a la mañana siguiente, cuando salíamos del Congreso: le pregunté si él, que todavía conservaba en las manos los hilos y los mimbres, había pensado en reconsiderar su dimisión. A lo mejor Suárez, maestro en ese género de ilusionismo, era capaz de sacar consejos de la chistera del golpe. No me dijo nada; luego supe que había dado vueltas a la idea el 24, buscando apoyos que no encontró”. Véase Calvo Sotelo, Leopoldo, *Memoria viva de la transición*, Madrid, Plaza & Janés, 1990, p. 53.

En el proyecto constitucional se había ignorado esta hipótesis y la regulación de la cuestión de confianza del artículo 114 señalaba que, “si el Congreso niega su confianza al Gobierno, éste presentará su dimisión al Rey, procediéndose a continuación a la designación de un nuevo presidente del Gobierno”, lo que propició una enmienda en el sentido de sustituir la expresión “de un nuevo Presidente” por la de “un Presidente”. Al respecto, véase la intervención parlamentaria de Laureano López Rodó en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 81, 6 de junio de 1978, pp. 2976 y 2977.

Suárez); un gobierno monocolor intentando restaurar la unidad centrista pudo ser dirigido por Leopoldo Calvo-Sotelo, un líder moderado, y la hipótesis de un gabinete de coalición con Alianza Popular a lo largo de 1981 probablemente hubiera requerido un primer ministro diferente (tal vez un Lavilla o, incluso, un Osorio o alguno de los parlamentarios centristas que intentaba negociar con los líderes de AP distintas fórmulas de aproximación). Coaliciones alternativas requieren personas y liderazgos distintos y sólo un sistema parlamentario está en disposición de proporcionar varias soluciones a cada coyuntura política.

La dimisión de un primer ministro o un presidente del gobierno, como Suárez, también permitió un mayor margen de acción al propio protagonista, que pudo participar en la designación de su sucesor.<sup>36</sup> En cambio, en las democracias presidenciales, la sucesión formal del presidente por su vicepresidente cuando el titular renuncia al cargo, muere o es inhabilitado para el ejercicio de sus funciones, sin tener que esperar a una nueva elección presidencial, puede plantear algunos problemas de legitimidad, como los casos de Sarney o Temer en Brasil muestran.

Por supuesto, una alternativa más sencilla para el cambio de gobiernos y presidentes cuestionados que han perdido su capacidad de liderazgo o el apoyo de la mayoría parlamentaria, sin desencadenar una crisis institucional de fondo o un traumático proceso de *impeachment*, es el voto de censura, como en el caso de la sustitución de Mariano Rajoy por Pedro Sánchez en 2018, replicando los casos de la sucesión Kohl por Schmidt en Alemania o el ejemplo de Meciar en Eslovaquia.

Como en el caso de Pedro Sánchez, la oposición podría beneficiarse de este mecanismo sólo si se dan una serie coordinada de circunstancias: presentar un candidato atractivo a la presidencia del gobierno, escoger el momento oportuno para su propuesta (cuando la mayoría parlamentaria se muestra dividida o vacilante o en medio de una crisis política) y contar con el apoyo de otras fuerzas políticas. En otro caso, el debate y la posterior derrota de un voto de censura más bien puede producir un efecto inverso al deseado, ofreciendo una mayor rentabilidad política al gobierno y mejorando su ima-

---

<sup>36</sup> Las memorias del ex primer ministro Leopoldo Calvo Sotelo describen con detalle su designación como primer ministro en las reuniones del “gabinete interno” del gobierno de Suárez (formado por las principales figuras políticas del partido y los representantes de sus distintas tendencias, a saber: Landelino Lavilla, Rafael Arias Salgado, Rafael Calvo Ortega, Rodolfo Martín Villa, Pío Cabanillas, José Pedro Pérez Llorca, Francisco Fernández Ordoñez, Fernando Abril Martorell y el propio Leopoldo Calvo Sotelo) y de la Comisión Ejecutiva de la UCD, el partido gubernamental. Véase Calvo Sotelo, Leopoldo, *Memoria viva de la transición...*, cit., pp. 59-65.



gen pública en relación con la de la oposición, como en las mociones de censura de Hernández Mancha en 1987 o Iglesias en 2017. El contraste de las consecuencias de la utilización del voto de censura en 1980, frente a Suárez, y en 1987, frente a González, ha sido formulado también por Gianfranco Pasquino refiriéndose al caso español:

Mientras la acción era infructuosa en reemplazar a Suárez como primer ministro en ese momento, a largo plazo contribuyó a su caída poniendo de manifiesto las debilidades del gobierno de Suárez y erosionando su apoyo en el parlamento y dentro de su propio partido. También hizo más visible el papel de oposición del PSOE, su programa y ambiciones gubernamentales, y la personalidad de su líder. Este procedimiento fue también intentado por el recién elegido líder de Alianza Popular, Antonio Hernández Mancha, contra el gobierno socialista de Felipe González en marzo de 1987. Lo mismo que la moción de censura de 1980 fracasó al no recibir el apoyo mayoritario de las Cortes. A diferencia de aquel voto, sin embargo, esta moción de censura no minó significativamente el apoyo a González, desde que el líder de la oposición no pudo unificar a la oposición parlamentaria y presentarse a sí mismo como una alternativa al primer ministro.<sup>37</sup>

Por último, en los casos de una prolongada o seria crisis política, la capacidad de disolver el parlamento por parte del primer ministro, como hizo Calvo Sotelo en 1982, permite una respuesta flexible a los bloqueos entre el Ejecutivo y el Legislativo cuando las elecciones dan a la oposición la posibilidad de gobernar sin una crisis constitucional. De este modo, los políticos pueden explicar ante los votantes sus acciones durante las crisis y los problemas surgidos en el proceso de formación de una coalición, y el electorado puede identificar al partido responsable de la crisis y castigarle por su comportamiento, lo cual es algo difícil en un sistema presidencial cuando no está permitida la reelección y los futuros candidatos del mismo partido pueden seguir la estrategia de distanciarse de un predecesor poco exitoso en el ejercicio de su cargo.

Después de la dimisión de Adolfo Suárez y del intento de golpe de Estado del 23-F, podrían haberse disuelto las cámaras y convocado a elecciones anticipadas, una solución que en España fue defendida por algunos sectores dentro de la UCD. En el convulso escenario político español de febrero y marzo de 1981, la convocatoria de elecciones era una salida a la crisis que

---

<sup>37</sup> Pasquino, Gianfranco, "Executive-Legislative Relations in Southern Europe", en Gunther, Richard *et al.* (eds.), *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1995, pp. 268 y 269.

no podría haber sido contemplada en el caso de que Calvo Sotelo hubiera accedido desde la vicepresidencia a la presidencia en el marco de una democracia presidencial, en lugar de ser investido como primer ministro de una democracia parlamentaria. Lo mismo puede señalarse en el caso de la muerte del primer ministro, como en el ejemplo de Israel, cuando la posibilidad de un anticipo electoral también fue estudiada por Shimon Peres después del asesinato del primer ministro Rabin.

## 2. Crisis de régimen

La resolución exitosa de las citadas crisis de gobierno, sin embargo, no debe ocultar que algunas crisis de gobierno han escalado en España, tanto durante la Segunda República como en la fase de consolidación del actual periodo democrático, hasta convertirse en auténticas crisis de régimen. Un análisis completo sobre el parlamentarismo español y sus consecuencias sobre la estabilidad democrática, que Linz no llegó a publicar pese a basar su argumentación favorable al parlamentarismo principalmente en este caso, hubiera tenido que detenerse en estas situaciones. Ambas son ejemplos distintos de las situaciones de vacío de poder, analizadas por Linz dentro de sus estudios sobre el colapso de las democracias, y que no pudieron ser impedidas por el sistema parlamentario. En los dos casos, la crisis de gobierno y el vacío de poder escalaron hasta convertirse en una crisis del régimen democrático.

En las democracias parlamentarias, la inestabilidad de los gabinetes suele ser el síntoma de un proceso de crisis política que puede llegar a desencadenar una espiral de acciones que desemboquen en el colapso del sistema. Así lo sostenía Linz en su clásico estudio sobre las quiebras democráticas.<sup>38</sup> En los casos europeos del periodo de entreguerras, todas las democracias cuyos gobiernos duraron, en promedio, menos de nueve meses, con la única excepción de Francia, sucumbieron: Portugal, España, Alemania, Italia, Austria, Estonia, etcétera. El propio marco teórico y analítico de Linz está construido sobre la base de los procesos de derrumbe de las democracias parlamentarias, como queda claro en la secuencia de pérdida de poder, vacío de poder y toma de poder, extraída del clásico estudio de Karl Dietrich Bracher sobre la República de Weimar, y que es congruente con la dinámica de crisis política y colapso democrático en un contexto parlamentario, con su

<sup>38</sup> Linz, Juan J. y Stepan, Alfred (eds.), *The Breakdown of Democratic...*, cit., p. 110, n. 44.

secuencia de pérdida de poder, vacío de poder y toma del poder. De hecho, es evidente que está basada en la experiencia de las quiebras democráticas en sistemas parlamentarios, la pauta, en virtud de la cual, en la fase de pérdida de poder, la fragmentación política hace más difícil construir coaliciones de gobierno y, en la fase de vacío de poder, sólo líderes de segunda fila, como Facta en Italia, o únicamente apoyados en los poderes neutrales, como Von Papen y Schleicher en Alemania o Casares Quiroga en España. A continuación, analizamos este tipo de vacío de poder, así como el de las dificultades durante el proceso de consolidación democrático de Adolfo Suárez para impedir el intento de golpe de Estado de 1981.

#### A. *El vacío de poder y el golpe de 1936*

Apenas dos meses antes, el 10 de mayo, Azaña había sido elegido presidente de la República por una asamblea de compromisarios en el Palacio de Cristal del Parque del Retiro, después de la destitución por las Cortes del anterior jefe de Estado, Niceto Alcalá-Zamora. Azaña estaba dispuesto a formar un gobierno que dispusiera de un apoyo más sólido en las Cortes, para lo cual el mismo día de su promesa como nuevo jefe de Estado propuso a Indalecio Prieto, uno de los líderes más moderados del PSOE (el partido más importante del Frente Popular), que hiciera las gestiones oportunas para tal fin.

A lo largo de abril, una vez destituido Alcalá-Zamora y ante la inminente elección de Azaña como presidente de la República, el propio Prieto había tenido distintas reuniones con dirigentes del centro y del centro-izquierda, con el objetivo de constituir algún gobierno mayoritario, y había abierto conversaciones exploratorias, incluso, con dirigentes más moderados: de la CEDA, como Giménez Fernández y Luis Lucia; del Centro Republicano, como Miguel Maura; Sánchez Albornoz, entre otros. Una vez recibido el encargo, el ala más izquierdista de su propio partido, dirigida por Largo Caballero, frustró el intento de Prieto, que se proponía formar no un gobierno de concentración nacional, sino una coalición de gobierno basada en el Frente Popular (sin los comunistas ni el POUM). La lógica política detrás de la decisión de Prieto de rehusar la formación de un gabinete, después de la reunión con su grupo parlamentario en la mañana del 12 de mayo, que se saldó con 19 votos a favor de aceptar el encargo de formar gobierno y 49 en contra, era simple: Prieto no quería ser el “Briand español” y abandonar su partido para entrar en el gobierno, ante el temor de dividirlo; por su parte,

el ala izquierdista, con sus veleidades revolucionarias, no quería que Prieto pudiera ser el “Noske español”, que aplastara cualquier conato de revolución obrera, tal y como el dirigente socialdemócrata alemán había hecho con la revolución espartaquista durante la República de Weimar.

Ante este contratiempo, Azaña se dirigió al presidente de las Cortes, Martínez Barrio, cuyo partido era uno de los grupos republicanos con mayor representación, pero también se rehusó y declinó a la formación de gobierno debido a las dificultades de la empresa. Finalmente, Azaña tuvo que recurrir a su tercera opción: un gabinete encabezado por uno de sus colaboradores, Santiago Casares Quiroga, que había desempeñado el cargo de ministro de Gobernación en el gabinete formado por el propio Azaña después de la constitución de las nuevas Cortes.

A lo largo de las semanas posteriores continuaron las reuniones y seguían los rumores sobre la posible constitución de un gobierno, sobre una base parlamentaria más amplia, dirigido por Indalecio Prieto, con la participación de dirigentes de otras formaciones políticas, como Lucía, de la CEDA, o Miguel Maura, del Centro Republicano, hasta que, a finales de mayo, el líder de la CEDA, Gil Robles, prohibió continuar esta negociación a los representantes de su partido y bloqueó la posibilidad de un gobierno de concentración nacional que abarcara desde la derecha socialista de Besteiro y Prieto hasta la izquierda democristiana de la CEDA, con Lucía.

En segundo lugar, Azaña valoró y descartó la alternativa propuesta, a fines de mayo, por el líder del Partido Nacional Republicano (PNR), Sánchez Román, de formar una amplia coalición de partidos republicanos de izquierda y centro, que gobernara con mayor firmeza y reinstaurara el orden público, muy alterado en esas fechas por la incesante violencia política que se había desatado después de las elecciones. Sánchez Román era un político muy respetado y admirado por Azaña y hubiera sido un firme candidato para formar gobierno, pese a lo reducido de su grupo político, si no hubiera abandonado el Frente Popular; pero esta propuesta suya suponía, simplemente, el reconocimiento del fracaso del Frente Popular y su ruptura.

La tercera alternativa, una variante más agresiva de la solución anterior, la habían manejado los propios compañeros de partido de Azaña: la formación de un gobierno republicano de excepción, una especie de dictadura constitucional, que tenía distintos defensores, entre ellos Miguel Maura, quien defendía abiertamente la necesidad de una dictadura republicana, y el mismo Martínez Barrio a principios de julio declaraba públicamente que la República necesitaba un gobierno no de carácter “dictatorial, pero sí autoritario”. Una versión extrema de esta alternativa fue la supuesta propuesta de

algunos militares, como López Ochoa, quien sugirió a Azaña la disolución de las Cortes y la formación de un gobierno militar.

Finalmente, Azaña se inclinó por mantener el gobierno en minoría de Casares y ganar tiempo, en espera de que el congreso del PSOE diera el triunfo a Prieto y éste pudiera convertirse en el “Blum español” y formar un gabinete sólido de Frente Popular. Sin embargo, este curso de acción presentaba serios riesgos, puesto que ya antes, incluso, de la elección de Azaña, el 10 de mayo de 1936, algunos grupos dentro del ejército habían pasado de un rol aséptico y apolítico a la preparación de un golpe de Estado, que era muy distante de alguna clase de gobierno de emergencia legitimado constitucionalmente. El propio gobierno de Casares en la sesión del Consejo de Ministros del 10 de julio informó a sus compañeros de gabinete que había una conspiración militar en marcha y que podría estallar en breve. El detonante final de la rebelión fue el asesinato, en la madrugada del 13 de julio, del dirigente conservador monárquico y uno de los líderes de la oposición parlamentaria, José Calvo Sotelo, por parte de oficiales y miembros izquierdistas de las fuerzas de seguridad. La repercusión en todo el país fue enorme: el gobierno celebró dos reuniones de urgencia el mismo 13 de julio, y la sesión de la Diputación Permanente de las Cortes, en la mañana del 15 de julio, se convirtió en una de las más crispadas y dramáticas que se recuerdan en la historia parlamentaria española.

A las 6 de la tarde del sábado 18 de julio de 1936, a la vista de las alarmantes noticias que llegaban desde Marruecos, el presidente del gobierno, Casares Quiroga, convocó a una reunión de urgencia del Consejo de Ministros. En la tarde anterior se había producido una sublevación en el Protectorado marroquí, pero el comandante principal del territorio había sido incapaz de sofocar la rebelión armada. A las 10 de la noche, él dimitió.

El presidente de la República, Manuel Azaña, considerando las distintas opciones, mandó convocar inmediatamente a Diego Martínez Barrio, presidente de las Cortes y dirigente de la Unión Republicana, el partido más moderado de la coalición del Frente Popular, a quien autorizó para que, con la mayor rapidez posible, formara un gobierno de concentración republicano, que aglutinara a todos los partidos republicanos de izquierda y centroizquierda (con la exclusión del PCE y el POUM), y negociara con el líder de los rebeldes, el general Mola, un acuerdo que pudiera frenar el golpe militar.

Cuando, a las cuatro de la madrugada del 18 de julio, Martínez Barrio, con Sánchez Román a su lado, empezó a contactar con los comandantes militares de los distintos territorios del país y, finalmente, pudo hablar telefónicamente con el general Mola, le aseguró que su gobierno se encargaría

de restablecer el orden público y le pidió, encarecidamente, que depusiera las armas. Incluso, según algunos testimonios, le propuso los términos de un compromiso político, por el cual los militares podrían sugerirle los candidatos para los ministerios de Guerra, Marina y Gobernación. Mola contestó que era demasiado tarde.

### B. *El vacío de poder y el golpe de 1981*

La crisis abierta a finales de marzo por la incompatibilidad y el enfrentamiento abierto entre algunos ministros y el vicepresidente Abril fue resuelta por Suárez con la formación de su cuarto gabinete el 2 de mayo de 1980 y con la presentación ante la cámara el 20 de mayo de un programa de gobierno para ser debatido por el parlamento, que fue un intento para no reproducir el error cometido durante la investidura del primer ministro en 1979, cuando el grupo de la UCD se negó a la celebración de un debate previo a la votación. El impulso político que la formación de un nuevo gobierno podría haber proporcionado a la acción del Poder Ejecutivo, sin embargo, se vio bruscamente frenado por la presentación el día siguiente al debate sobre la declaración programática del nuevo gobierno de una moción de censura por el principal partido de la oposición: el grupo parlamentario socialista.

Desafortunadamente, para Suárez, su estrategia de no intervenir apenas en la defensa del gobierno y de delegar las réplicas a los ataques de sus adversarios en sus ministros y el voto conjunto de gran parte de la oposición (el resultado de la votación fue de 166 votos negativos —de la UCD— frente a 152 positivos —socialistas, comunistas, andalucistas y algunos diputados del grupo mixto— y 21 abstenciones) sólo contribuyó a reforzar el liderazgo de Felipe González y a deteriorar aún más la imagen del gobierno. Suárez superó el voto de censura, pero salió de él, moral y políticamente, muy debilitado. En los meses siguientes a la moción de censura presentada por el Partido Socialista, el aislamiento de la UCD y la escasa complacencia de muchos de sus líderes con la situación del partido condujeron a una fuerte contestación interna de la autoridad y el ascendiente del presidente del gobierno y a que se planteara su propia continuidad al frente del gabinete. La tensa reunión de la Comisión Permanente de la UCD en julio de 1980 con Suárez fue la expresión más clara de este descontento.

Sin embargo, Suárez fue capaz de utilizar los mecanismos parlamentarios para organizar una operación política que le permitió recuperar brevemente la iniciativa, anunciando el 4 de septiembre su intención de someterse a una cuestión de confianza ante la Cámara. Algunas semanas después, acu-

ciado por la profunda crisis económica y la presión y los duros ataques terroristas de ETA y profundamente debilitado por la crisis interna de su propio partido y de su liderazgo, además de los rumores de golpe de Estado, Adolfo Suárez toma la decisión de dimitir en enero de 1981.

A lo largo de este periodo, de otoño a invierno de 1980, la creciente sensación de crisis política provocó la gestación de tres (o cuatro) operaciones golpistas distintas y autónomas, aunque con algunos elementos de conexión. En primer lugar, en los últimos meses de 1980 se había especulado con el desarrollo de una operación cívico-militar y la formación de un gobierno de gestión o de salvación nacional, presidido por un militar, que se conoció inicialmente como la operación “De Gaulle” (y para la que se habían considerado militares como González del Yerro, el capitán general de Canarias, o el ex vicepresidente Alfonso Osorio, diputado de AP y comandante jurídico militar) y, posteriormente, como la solución “Armada” (en referencia al general Alfonso Armada, antiguo jefe de la Secretaría de la Casa del Rey, que había desarrollado contactos con las principales fuerzas políticas en los últimos meses de 1980). El modelo de esta salida a la crisis era De Gaulle. Esta idea se había ido desarrollando paralelamente con el propósito de constituir un gobierno compuesto por figuras relevantes de los principales partidos políticos (desde la CD y la UCD hasta el PSOE). En esta operación, un líder ajeno a la política partidista y no comprometido por la situación de crisis causante de la dimisión del anterior jefe del gobierno ponía en marcha un proceso de reequilibramiento de la democracia, apelando directamente al electorado como De Gaulle.

En segundo lugar, se gesta desde principios de octubre de 1980 el “golpe de los coroneles”, inspirado por el coronel José Ignacio San Martín, jefe del Estado Mayor de la División Acorazada Brunete, y secundado por el comandante Ricardo Pardo Zancada y distintos oficiales y jefes de regimientos. Se trataba de un intento de sesgo más “técnico”, similar en su concepción al golpe de los coroneles griegos que había acabado con la monarquía en 1967, y cuya fecha de ejecución prevista era mayo de 1981. Este golpe preveía el nombramiento de una junta militar y se trataba de un golpe duro, con disolución de las Cortes, con suspensión de la Constitución. Una variante de este proyecto involucionista era el llamado “golpe de los técnicos o de los tenientes coroneles”, que se denominó así porque sus integrantes pertenecían en su mayoría al Servicio de Información del Ejército.

Vinculado con este último, se encuentra el llamado “golpe de los espontáneos”, que tenía el precedente de la “operación Galaxia” y cuya figura de referencia era el teniente coronel Tejero, que tenía el propósito de planificar

un asalto al Palacio del Congreso de los Diputados. En este caso, el modelo era “el golpe del general Pavía contra la primera República española en 1873 y el golpe de las guerrillas sandinistas dirigidas por Edén Pastora en Nicaragua en 1979”. La toma del Congreso sería el “detonante” de la operación.

En tercer lugar, y en conexión con los golpes anteriores, con el objetivo de encauzarlos y controlarlos, se concibe más adelante el “golpe de los tenientes generales”, liderado por Milans del Bosch, que preveía, además de integrar los anteriores golpes, con la ocupación del Congreso de los Diputados, un movimiento colectivo “en cascada” de las capitánías generales a partir de la declaración del Estado de excepción en Valencia. Su objetivo era similar al golpe de Estado turco del general Evren en noviembre de 1980. Sólo más tarde, este golpe cobró forma para contener a las operaciones en marcha de los “coroneles” y de los “espontáneos”.

En parte, el mismo fracaso del golpe se debió, además de la rápida actuación del rey Juan Carlos, quien organizó el dispositivo para desactivar la adhesión en cascada de los capitanes generales al golpe, a las diferencias entre los conspiradores sobre las alternativas posibles para el régimen sucesor: el establecimiento de una junta militar (Milans y Tejero), una dictadura que siguiera el modelo turco del golpe de los coroneles (San Martín y Pardo Zancada) o un gobierno pseudoconstitucional presidido por un militar, intentando reconducir la situación “à la De Gaulle” (Armada). Podría afirmarse que cada uno de los protagonistas del golpe “perseguía un golpe distinto” y esta circunstancia contribuyó, en gran medida, a su fracaso.

## V. CONCLUSIÓN

El parlamentarismo ha contribuido con sus capacidades, en términos de eficacia, legitimidad y flexibilidad, a la estabilidad política que ha caracterizado a España desde la transición; pero la variante del parlamentarismo que se ha desarrollado en España también es importante en cuanto al desarrollo de estas capacidades del sistema político para la consolidación democrática.

A diferencia del *primus solus* del presidencialismo, el parlamentarismo supone que el presidente del gobierno es un *primus inter pares* que admite distintas expresiones, desde ser un primero “por encima de sus desiguales” (*first above unequals*) o un primero “entre desiguales” (*first among unequals*) hasta simplemente ser un primero “entre iguales” (*first among equals*).<sup>39</sup>

<sup>39</sup> Véase Sartori, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Nueva York, New York University Press, 1994, p. 102. Un análisis coin-



Con base en ello, suelen diferenciarse distintos tipos de parlamentarismo, según las relaciones entre los poderes sean de coordinación o de subordinación, por utilizar la clásica distinción de Loewenstein: los sistemas de primer ministro o de *premier* y los sistemas de asamblea. Los sistemas de primer ministro (*premiership systems*) o de gabinete o tipo Westminster, como el sistema inglés de primer ministro, Canadá o Australia, implican que el Ejecutivo es fuerte y predomina sobre el Legislativo con base en dos condiciones: el gobierno de un solo partido que tiene una mayoría absoluta de los escaños y una férrea disciplina partidista en el parlamento (el caso de España entre 1982 y 2015). En contraste, el gobierno por asamblea o el asambleísmo, basado en coaliciones cambiantes y con una tendencia inevitable a la inestabilidad gubernamental, implica una cierta atomización del poder, una gran fragmentación parlamentaria y una débil disciplina partidista. Los ejemplos de la III o IV República francesa o de la II República española, así como las más recientes experiencias de Italia o Israel, ilustran bien este tipo de parlamentarismo, en los que el jefe del Ejecutivo sólo es un *first among equals*.

Como ha subrayado Richard Gunther:

...no es posible argumentar sobre la base de un estudio de España en el siglo XX que el parlamentarismo, *per se*, es necesariamente conducente a la democracia o a la estabilidad democrática. La Segunda República también tuvo un sistema parlamentario (con algunos componentes semi-presidenciales), pero duró menos de cinco años y colapsó en una guerra civil.<sup>40</sup>

En este caso, el papel intervencionista del jefe de Estado, la fragmentación partidista y la inestabilidad gubernamental constituyeron elementos críticos para el correcto funcionamiento del sistema parlamentario. En con-

---

cidente plantea Arend Lijphart en su artículo “The Virtues of Parliamentarism: But Which Kind of Parliamentarism?”, en Chehabi, Houchang E. y Stepan, Alfred (eds.), *Politics, Society and Democracy: Comparative Studies*, Boulder, Westview Press, 1995, pp. 363-373.

Para un desarrollo de la posición de Sartori en el debate entre presidencialistas y parlamentaristas, véanse Sartori, Giovanni, “Neither Presidentialism nor Parliamentarism”, en Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, cit., pp. 106-118; Sartori, Giovanni, “Constitutional Engineering and Its Limits”, manuscrito, Columbia University, 1996. Para una discusión sobre la reforma del parlamentarismo italiano en los años noventa, véanse Sartori, Giovanni, “Le riforme istituzionali. Tra buone e cattive”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 21, núm. 3, diciembre de 1991, pp. 375-408; Sartori, Giovanni, *Seconda Repubblica? Sì, ma bene*, Milán, Rizzoli, 1992, pp. 29-84.

<sup>40</sup> Gunther, Richard, “Managing Democratic Consolidation in Spain: From Consensus to Majority Institutions”, en Heper, Metin *et al.* (eds.), *Institutions and Democratic Statecraft*, Boulder, Westview Press, 1997, p. 280.

traste con el sistema parlamentario de la II República, en la actual etapa de la monarquía parlamentaria, el gobierno y su presidente han tenido una posición hegemónica y preeminente, reforzada constitucionalmente, lo que ha producido un parlamentarismo “de corte presidencial (o presidencialista)” o presidencializado, un “parlamentarismo funcional” —por usar el término de Sartori— próximo a la *chancellorship democracy* o *Kanzlerdemokratie* alemana, en el que el Poder Legislativo ha estado subordinado al Ejecutivo, en términos de Loewenstein.<sup>41</sup> Esta variante del parlamentarismo ha dotado de funcionalidad y estabilidad a las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en España.

Por otro lado, desde un punto de vista dinámico, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo pueden llegar a experimentar cambios con el tiempo, tal y como manifiesta cualquier análisis diacrónico del sistema político español, cuyo régimen parlamentario ha evolucionado, después de la aguda crisis económica y política entre 2010 y 2015, hacia un mayor equilibrio o coordinación entre los poderes a partir de 2016. El sistema, en consecuencia, ha descrito una trayectoria desde el equilibrio inicial entre poderes de 1977 a 1982 hasta un notable predominio del Ejecutivo a partir de 1982 hasta las elecciones de 2015 y 2016, que fragmentaron considerablemente el Congreso de los Diputados y provocaron un reajuste y un cierto reequilibrio en las relaciones entre poderes. Esta evolución se ajusta al argumento de Pasquino, con el que ha concordado Richard Gunther, de que un estilo abierto, consensual de *decision-making*, puede ser más apropiado para la etapa fundacional de un régimen democrático, mientras que una vez que la democracia se ha consolidado, puede ser más útil un estilo más mayoritario y eficaz en la toma de decisiones políticas.<sup>42</sup> No obstante, aun en la larga etapa desde 1982 hasta 2015, como apuntó Gunther, el “mayoritarismo de estilo español, incluso después de la consolidación del régimen democrático y la llegada al poder de un gobierno mayoritario del PSOE en 1982, es diferente de la variedad

<sup>41</sup> Sartori, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering...*, cit., p. 108.

<sup>42</sup> Gunther, Richard, “Managing Democratic Consolidation in Spain...”, *op. cit.*, p. 266. Véanse también Pasquino, Gianfranco, *op. cit.*, p. 269; Lancaster, Thomas D., “Executive-Legislative Relations in Southern Europe”, *South European Society & Politics*, vol. 1, núm. 2, 1996, pp. 186-205; Gunther, Richard, “The Relative Merits (and Weaknesses) of Presidential, Parliamentary and Semi-Presidential Systems: The Background to Constitutional Reform”, *Journal of Social Sciences and Philosophy*, vol. 11, marzo de 1999, pp. 61-91.

Para la transición de un modelo consensual o consociacional hacia uno mayoritario en España a lo largo de los años ochenta, véase Capó, Jordi *et al.*, “By Consociationalism to a Majoritarian Parliamentary System: The Rise and Decline of the Spanish Cortes”, en Liebert, Ulrike y Cotta, Maurizio (eds.), *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*, Londres, Pinter, 1990, pp. 92-130.

pura que encontramos en Gran Bretaña”,<sup>43</sup> debido a la acuciante necesidad de negociar apoyos parlamentarios cuando el partido gubernamental carecía de una mayoría absoluta de los escaños y formándose, en consecuencia, gobiernos de carácter minoritario, y debido a los procesos de consensualismo interpartidista obligados en los procesos de nombramiento de autoridades en distintas instituciones, como el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial, el Defensor del Pueblo, etcétera.

---

<sup>43</sup> Gunther, Richard, “Managing Democratic Consolidation in Spain...”, *op. cit.*, p. 282.

## LA REFORMA AL FEDERALISMO COOPERATIVO ALEMÁN. ¿PUEDE EL FEDERALISMO MEXICANO APRENDER DE LA EXPERIENCIA ALEMANA?\*

José REYNOSO NÚÑEZ

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El contexto de la reforma: del federalismo cooperativo al sistema de decisiones conjuntas.* III. *El contenido de la reforma: un sistema de decisiones conjuntas atenuado.* IV. *La posibilidad de aprendizaje del federalismo alemán en general.* V. *La posibilidad de aprendizaje de la reforma en particular.* VI. *Conclusiones: de un planteamiento unidimensional a un planteamiento multidimensional.*

### I. INTRODUCCIÓN

El prestigio y la influencia que tiene el federalismo alemán en otros países federales convierten cada uno de los acontecimientos jurídicos o políticos que tienen lugar en su desarrollo, en tema de análisis obligado para la literatura especializada. En el contexto de esta afirmación, la reforma a la Ley Fundamental alemana que entró en vigor el 1o. de septiembre de 2006<sup>1</sup> debe ser vista con particular interés. Esta reforma modifica más de 20 disposiciones relativas al sistema federal, y se trata, junto con la reforma de 1969,<sup>2</sup> de la modificación más importante al federalismo alemán establecido en la Ley Fundamental de 1949. En términos generales, esta reforma atenúa el fuerte carácter cooperativo del federalismo alemán, al disminuir el número de asuntos que requieren la aprobación o trabajo conjunto de la Federación y

---

\* Versión publicada en la edición de 2009.

<sup>1</sup> Aprobada por el *Bundestag* el 30 de junio de 2006 y por el *Bundesrat* el 7 de julio del mismo año. Publicada el 31 de agosto de 2006 en el *Bundesgesetzblatt Jahrgang* [Periódico de la Ley Federal] Teil, parte I, núm. 41, 2006. La entrada en vigor de la totalidad de las disposiciones tiene distintas fechas de acuerdo con los artículos transitorios.

<sup>2</sup> La llamada reforma financiera que profundizó el federalismo cooperativo a través de, entre otras modificaciones, la creación del sistema conjunto de impuestos y la institucionalización de las tareas comunes.

los *Länder*,<sup>3</sup> principalmente en el ámbito de la legislación, pero también en el de las tareas comunes.

En este contexto, el propósito del presente artículo consiste en analizar algunas posibilidades y límites de aprendizaje para el proceso de federalización en México, en esta etapa de “reinserción del federalismo en la Constitución material de México”,<sup>4</sup> a partir de la experiencia alemana del federalismo en general, y de esta reforma en particular.

La relevancia del tema se puede encontrar en diversos hechos:

- a) Parte importante de la literatura mexicana sobre el federalismo ha considerado que el federalismo en México tiende hacia un modelo de federalismo cooperativo, sobre todo por el incremento del número de leyes generales;<sup>5</sup> determinados autores consideran incluso que ya se han introducido al federalismo en México algunos elementos del federalismo cooperativo alemán;<sup>6</sup>
- b) El surgimiento en México de una instancia como la Conago<sup>7</sup> que es un medio informal para dar cauce a la ausencia formal de participación en la toma de decisiones a nivel federal por parte de los gobernadores, a diferencia de lo que sucede en el federalismo alemán, en donde los ejecutivos de los *Länder* tienen una fuerte participación, principalmente a través del *Bundesrat*,<sup>8</sup> lo que es una de las razones para calificar al federalismo alemán como un “federalismo ejecutivo”, pero también como un “federalismo participativo”;
- c) La existencia, por una parte, de gobernadores de distintos partidos al del presidente de la República, como un tema reciente a partir del inicio de la existencia de gobernadores de oposición por primera vez en 1989, y por otra, el cambio de perspectiva con la existencia a par-

---

<sup>3</sup> Estados miembro en el federalismo alemán.

<sup>4</sup> Nohlen, Dieter, “El federalismo alemán: su evolución hasta el presente y reforma a futuro”, en Valadés, Diego y Serna de la Garza, José María (coords.), *Federalismo y regionalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 7.

<sup>5</sup> Las leyes generales establecen bases de coordinación o concurrencia entre la Federación, los estados y los municipios. Por ejemplo, en materia de salubridad general, artículo 4o. tercer pfo. de la Constitución; seguridad pública, fracc. XXIII, asentamientos humanos, fracc. XXIX-C, protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico, fracc. XXIX-G, protección civil, fracc. XXIX-I, deporte, fracc. XXIX-J, turismo, fracc. XXIX-K, pesca y acuicultura, fracc. XXIX-L, todos del artículo 73 constitucional.

<sup>6</sup> Carbonell, Miguel, “La reforma constitucional al artículo 73 en materia de turismo”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm 11, julio-diciembre de 2004, pp. 245-252.

<sup>7</sup> Conferencia Nacional de Gobernadores.

<sup>8</sup> Consejo Federal, integrado por los ejecutivos de los *Länder* o sus representantes.

tir de 2000 de un presidente perteneciente a un partido minoritario en relación con la mayoría de los gobernadores. Este hecho puede tener gran importancia porque en Alemania la relación entre la integración partidista del gobierno federal y la mayoría en el *Bundestag*,<sup>9</sup> así como la mayoría partidista en el *Bundesrat*, han constituido un factor muy relevante entre los aspectos considerados en las críticas que originaron la reforma a que se refiere el presente artículo;

- d) Vinculado con lo anterior, porque el federalismo alemán, uno de los modelos paradigmáticos del federalismo cooperativo, ha sido reformado en una dirección que iría parcialmente en sentido contrario a ese tipo de federalismo, es decir, contrario a la tendencia a la que el federalismo en México pretendería dirigirse.

Con el propósito señalado se expondrá primeramente: una breve descripción del contexto de la reforma; en segundo lugar, la descripción del contenido de la reforma; en tercer lugar, la posibilidad de aprendizaje del federalismo alemán en general; en cuarto lugar, la posibilidad de aprendizaje de la reforma en particular, y en quinto, las conclusiones.

## II. EL CONTEXTO DE LA REFORMA: DEL FEDERALISMO COOPERATIVO AL SISTEMA DE DECISIONES CONJUNTAS

El sistema de decisiones conjuntas constituye una profundización del federalismo cooperativo. En Alemania, la denominación federalismo cooperativo fue tomada a finales de la década de los años sesenta y principios de los setenta del federalismo norteamericano por la literatura especializada<sup>10</sup> para caracterizar

<sup>9</sup> El Parlamento federal.

<sup>10</sup> “Cuando se introdujo el concepto “federalismo cooperativo”, se asoció con él una idea de desarrollo propia, una sucesión tipológica tangible de etapas diferenciables del Estado federal. Se trataba de un préstamo de la discusión norteamericana del federalismo; este concepto encontró acogida en la teoría del derecho público y en la ciencia política en los años sesenta del siglo pasado”, Lehbruch, Gerhard, *Gemeinwohl und kooperativer Föderalismus* [Bien común y federalismo cooperativo], Von Arnim, Hans Herbert y Sommermann, Karl Peter (comps.), *Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung. Vorträge und Diskussionsbeiträge auf der 71. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 12. bis 14. März 2003 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften*, [Amenaza al bien común y salvaguardia al bien común. Conferencias y contribuciones a la discusión en la 71 sesión de perfeccionamiento de ciencias de la administración del 12 al 14 de marzo de 2003 en la Escuela Superior de Ciencias de la Administración]; Speyer, Berlín, Duncker & Humblot, 2004, p. 165. Ésta y todas las subsiguientes citas provenientes de textos alemanes son traducciones realizadas por José Reynoso Núñez.

fenómenos que existían en el federalismo alemán desde el establecimiento del actual sistema federal o incluso antes.<sup>11</sup> A ello contribuyó la reforma de 1969 a la Ley Fundamental<sup>12</sup> que entre otras modificaciones institucionalizó las tareas comunes<sup>13</sup> y estableció el sistema de impuestos conjuntos. A estas modificaciones se atribuye la profundización del federalismo cooperativo previamente existente. La recepción de este concepto fue impulsada sobre todo por el reporte de la Comisión *Tröger* que elaboró el proyecto de reforma en 1966.<sup>14</sup>

Sin embargo, la literatura alemana<sup>15</sup> —también impulsada por la reforma de 1969— desarrolló un concepto propio que captaba con mayor preci-

---

<sup>11</sup> Por ejemplo “En la dimensión horizontal —en lenguaje de los juristas constitucionales ‘en el tercer nivel’— los *Länder* empezaron incluso antes de la fundación de la República Federal, a través de convenios y acuerdos administrativos a uniformar su propia política, y para ello establecieron también organizaciones permanentes como la Conferencia Permanente de Ministros de Cultura o la ARD [*Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland* (asociación de estaciones de radio públicas)] y la ZDF [*Zweites Deutsches Fernsehen* (segundo canal de televisión alemana)]. El complemento vertical fue constituido por una parte por la práctica existente desde principios de los años cincuenta de cofinanciación de tareas de los *Länder* a través de la Federación, que fue constitucionalizada e incluso ampliada por la reforma financiera a la Ley Fundamental en 1969...”, Scharpf, Fritz, W., *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa* [Opciones del federalismo en Alemania y Europa], Francfort del Meno, Campus, 1994, p. 59.

<sup>12</sup> Benz, Arthur (ed.), *Governance-Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung* [Governance-gobernar en sistemas de regulaciones complejas. Una introducción], Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2004, p. 128, *cf.* Scharpf, Fritz, *op. cit.*, nota anterior, p. 59.

<sup>13</sup> De acuerdo al artículo 91 a pfo. 1 de la Ley Fundamental, la Federación participa bajo determinadas condiciones en la realización de tales tareas, que fundamentalmente se encuentran en el ámbito de competencia de los *Länder*. Ello sucede cuando dichas tareas sean significativas para el Estado federal entero y la participación de la Federación sea necesaria para el mejoramiento de las condiciones de vida. Véase Laufer, Heinz, Münch, Úrsula, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland* [El sistema federal de la República Federal de Alemania], Opladen, Leske Budrich, 1998, p. 263. Existe un catálogo con tres ámbitos en los que tienen lugar las tareas comunes: 1. Ampliación y construcción de universidades incluidas clínicas universitarias (derogada con la reciente reforma); 2. Mejoramiento de la estructura económica regional; 3. Mejoramiento de la estructura agraria y de la protección de las costas. El artículo 91 a institucionaliza esa forma intensiva de cooperación, ya que obliga a la Federación y a los *Länder* a la planeación, decisión y financiamiento conjuntos. A diferencia del artículo 91 a, el artículo 91 b prevé la cooperación voluntaria. Con fundamento en los correspondientes convenios, la Federación y los *Länder* pueden cooperar en la planeación de la formación y el apoyo a instituciones y planes de investigación científica que tengan relevancia suprarregional, *ibidem*, p. 267.

<sup>14</sup> Lehmbruch, Gerhard, *op. cit.*, nota 10, p. 165.

<sup>15</sup> Otras denominaciones son las de *Verbundföderalismus* [federalismo interconectado]; véase Lehmbruch, Gerhard, *Parteienvettbewerb im Bundesstaat* [Competencia partidista en el Estado federal], 3a. ed., Wiesbaden, Westdeutscher Verlag 2000, edición original 1976,

sión y de manera crítica los aspectos esenciales de esa forma profundizada —*sui generis*— del federalismo cooperativo alemán. Se trata del concepto *Politikverflechtung*,<sup>16</sup> traducible literalmente como entrelazamiento político, que puede ser expresado como un sistema de decisiones conjuntas.<sup>17</sup> El entrelazamiento político o sistema de decisiones conjuntas consiste, en términos generales, en que ambos niveles de gobierno en el federalismo deciden conjuntamente la parte esencial<sup>18</sup> de los asuntos públicos, y el ámbito de decisión autónoma, tanto de la Federación, como de los *Länder*, es mínimo. La cooperación obligatoria es la regla general.

A grandes rasgos puede decirse que la Federación legisla, pero los gobiernos de los *Länder* representados en el *Bundesrat* deben aprobar las leyes<sup>19</sup>

---

federalismo participativo; Schultze, Rainer-Olaf, *Beteiligungsföderalismus*, Nohlen, Dieter *et al.*, *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe* [Diccionario de ciencia política. Teorías, métodos, conceptos], München, Verlag C. H. Beck, 2005, t. 1: A-M, p. 78; federalismo del Estado social; Schmidt, Manfred, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland* [El sistema político de la República Federal de Alemania], München, C. H. Beck, 2005, p. 97; federalismo intraestatal, Schultze, Rainer-Olaf, en Nohlen, Dieter *et al.*, *Diccionario de ciencia política. Teorías, métodos, conceptos*, México, Porrúa, El Colegio de Veracruz, 2006, t. 1, p. 607, que se refiere a la arquitectura institucional; federalismo centripeto, que se refiere al principio rector del federalismo en la equivalencia de las condiciones de vida; Nohlen, Dieter, *op. cit.*, nota 4, p. 4; federalismo ejecutivo, Schmidt, Manfred G., *Wörterbuch zur Politik* [Diccionario de la política], Stuttgart, Kröner, 2004, p. 217; Schultze, Rainer-Olaf, 2006, *supra*, p. 607; federalismo con *Polizentrismus*, referido a la fragmentación tanto institucional (la existencia de muchos centros de decisión), como geográfica, la existencia de distintas sedes de importantes instituciones políticas no solamente en Berlín, sino en todo el territorio federal, Schmidt, Manfred, 2005, *supra*, p. 94.

<sup>16</sup> El concepto se atribuye a Scharpf, Fritz, W. *et al.*, *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik* [Sistema de decisiones conjuntas: teoría y empiria del federalismo cooperativo en la República Federal], Band 1, Kronberg/Ts., Scriptor-Verl., 1976; sin embargo, existe una publicación previa que utiliza ese concepto: *Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Vorträge und Diskussionsbeiträge der 42. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer 1974* [Sistema de decisiones conjuntas entre la Federación, los *Länder* y los municipios. Conferencias y contribuciones a la discusión en la 42 sesión de perfeccionamiento de ciencias del Estado celebrada en la Escuela Superior de ciencias de la administración, Speyer, 1974], Berlín, Duncker & Humblot, 1975. Sobre este concepto en la actualidad véase Wachendorfer-Schmidt, Ute, *Politikverflechtung im Vereinigten Deutschland* [Sistema de decisiones conjuntas en la Alemania unificada], Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 2003, segunda edición 2005.

<sup>17</sup> Así lo considera Dieter Nohlen en el prólogo de su *Diccionario de ciencia política*, en Nohlen, Dieter *et al.*, 2006, *op. cit.*, nota 15, p. XIII. Véase Schultze, Rainer-Olaf, *ibidem*, t. 2, pp. 1255-1257.

<sup>18</sup> Véase Schmidt, Manfred G., 2004, *op. cit.*, nota 15, p. 387.

<sup>19</sup> Existen leyes que requieren la aprobación indispensable del *Bundesrat* (*Zustimmungsgesetze*) y leyes que pueden ser vetadas por él (*Einspruchsgesetze*). En el caso de estas últimas, si el



que afecten sus intereses, lo que constituye un gran porcentaje del número total de leyes federales; los *Länder* administran tres cuartas partes de los ingresos provenientes de los impuestos van a un fondo común, que se reparte entre la Federación, los *Länder* y los municipios a través de una fórmula establecida en la Ley Fundamental, y a través de una ley que debe ser aprobada también por el *Bundesrat*.<sup>20</sup>

Si bien las características esenciales de este sistema ya estaban establecidas en la Ley Fundamental desde 1949 y se añadieron otras, sobre todo en 1969, su realización plena dependió sin embargo de tradiciones anticonflictivas o consensualistas de la cultura política alemana,<sup>21</sup> concordantes con la esencia misma del tipo de federalismo.<sup>22</sup>

---

veto fue aprobado por simple mayoría de votos del *Bundesrat*, entonces el *Bundestag* requiere superarlo con el voto de la mayoría de miembros del *Bundestag*. Si el veto fue aprobado con el voto de al menos dos terceras partes de los votos en el *Bundesrat*, entonces la superación del veto requiere también una mayoría de dos tercios, y por lo menos de la mayoría de los miembros del *Bundestag*. Artículo 77 de la Ley Fundamental.

<sup>20</sup> Una descripción más detallada del sistema federal alemán se puede encontrar, en español, en Nohlen, Dieter, *op. cit.*, nota 4. También en las diversas entradas referidas al tema en el *Diccionario de ciencia política*, en Nohlen, Dieter *et al.*, 2006, *op. cit.*, nota 15, tt. 1 y 2, asimismo en Karpen, Ulrich, “Federalismo”, Karpen, Ulrich (ed.), *La Constitución de la República Federal de Alemania. Ensayos referentes a los derechos fundamentales y los principios de la Ley Fundamental con una traducción de la Ley Fundamental*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1992, pp. 213-230. En inglés, en Schmidt, Manfred, *Political Institutions in the Federal Republic of Germany*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

<sup>21</sup> La Ley Fundamental distingue al sistema político de la República Federal de Alemania con seis características: Estado de derecho, República, democracia, Estado federal, Estado social, y *offener Staat* (Estado “abierto”); Schmidt, Manfred, 2005, *op. cit.*, nota 15, p. 11. Manfred Schmidt detalla de la siguiente manera las características del sistema político alemán: gobernar en Alemania significa gobernar en un Estado semisoberano. A la caracterización del Estado semisoberano pertenecen el federalismo con la participación de los *Länder* en el proceso legislativo de la Federación anclada en el *Bundesrat*. Una segunda característica es una particular forma mixta de democracia mayoritaria de acuerdo al modelo británico, con una democracia de negociación o de concordancia en el ámbito del federalismo, es decir, una democracia en la que los conflictos son regulados con ayuda de las máximas de decisión de la negociación o del acuerdo amistoso. Una tercera característica se encuentra en la influyente posición de los partidos políticos, y una cuarta, que cada gobierno en Alemania tiene que ver también con muchos “cogobernantes” (*Mitregenten*) a nivel internacional e incluso muchos jugadores de veto (*Vetospielers*). Eso hace la política en Alemania especialmente difícil y requiere mucha cooperación de los partidos en conflicto. Una quinta característica de la política en Alemania es un Estado semisoberano al interior y exterior con inclinación hacia la política de Estado de negociación pacífica, rechazo a la política de la fuerza y pertenencia a la Unión Europea. *Cf.* *Ibidem*, pp. 7y 8.

<sup>22</sup> Nohlen, Dieter, *op. cit.*, nota 4, pp.6 y 7.

Muy pronto, esa profundización del federalismo cooperativo fue objeto de críticas.<sup>23</sup> A principios de los años setenta las críticas se concentraron más en el ámbito de las tareas comunes previstas en los artículos 91 a y b de la Ley Fundamental, pero cuando las mayorías partidistas en el *Bundestag* y *Bundesrat* fueron divergentes, la crítica se concentró ya no principalmente en las tareas comunes, sino en creciente medida en el límite competencial del proceso legislativo entre Federación y *Länder* y en la participación de los *Länder* en el proceso legislativo.<sup>24</sup> A continuación se describe esa segunda vertiente de las críticas.

En primer lugar es necesario referirse a la forma como se distribuyen las competencias legislativas entre la Federación y los *Länder*. El principio general consiste en que los *Länder* tienen la facultad legislativa, en tanto la Ley Fundamental no la otorgue a la federación [artículo 70 (1)]. La delimitación de competencias entre federación y *Länder* se regula de acuerdo con las disposiciones de la Ley Fundamental relativas a la legislación exclusiva y concurrente [existía también, antes de la reforma de 2006, la legislación marco o legislación de base (artículo 75) que fue derogada]. Sin embargo, a pesar de ese principio general, la evolución ocurrida en el ejercicio efectivo de las facultades legislativas muestra una concentración de la mayoría de esas facultades—o al menos las más importantes—en la Federación,<sup>25</sup> dejando a los *Länder* con mínimas competencias legislativas. De allí proviene la caracterización de que la distribución de competencias en el federalismo alemán es funcional y no material. Es decir, que corresponde a la Federación legislar y a los *Länder* administrar, con independencia de la materia de que se trate.

---

<sup>23</sup> Aquí es necesario precisar lo que afirma Joaquín Brage Camazano, quien señala que ante las críticas, “en realidad el federalismo cooperativo hoy va siendo remplazado, en los Estados Unidos de América por las *intergovernmental relations*, y en Alemania, por el *Politikverflechtung* (interconexión y coordinación política)”. La precisión que debe hacerse es que lo criticado en Alemania es precisamente la denominada *Politikverflechtung* o sistema de decisiones conjuntas, concepto que, como ya se señaló, proviene de los años setenta y que consiste en un federalismo cooperativo reforzado o profundizado que precisamente la reciente reforma ha intentado atenuar. La referencia a Brage Camazano está tomada de Brage Camazano, Joaquín, “Estudio preliminar. El federalismo alemán”, Häberle, Peter, *El federalismo y regionalismo como forma estructural del Estado constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. LXIII.

<sup>24</sup> Lehmruch, Gerhard, *op. cit.*, nota 10, p. 168.

<sup>25</sup> Nohlen, Dieter, *op. cit.*, nota 4, p. 8; Karpen, Ulrich, *op. cit.*, nota 20, p. 221; Sturm, Ronald, Zimmermann-Steinhart, Petra, *Föderalismus. Eine Einführung* [Federalismo. Una introducción], Baden Baden, Nomos, 2005, p. 43.

La concentración legislativa en la Federación se debe, además de la lista de facultades legislativas que le corresponden de manera exclusiva, a la forma como ha hecho uso de las facultades concurrentes. Con fundamento en el artículo 72 segundo párrafo de la Ley Fundamental, la Federación tenía derecho a legislar en el ámbito de la legislación concurrente cuando existiera necesidad de regulación federal motivada 1) en que el asunto no pudiese ser regulado satisfactoriamente por la legislación de los *Länder*; 2) cuando la regulación de un asunto por una ley local pudiese afectar los intereses de otros *Länder* y los intereses generales; 3) cuando lo requiriera el mantenimiento de la unidad jurídica o económica, especialmente el mantenimiento de condiciones de vida uniformes más allá del territorio de un *Land*.

En 1994 se modificó este artículo y se estableció que la Federación tiene en este ámbito la facultad de legislar, cuando y en la medida en que la creación de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal o la salvaguarda de la seguridad jurídica y económica en interés del Estado entero requieran una regulación federal. Es decir, se restringió la facultad legislativa de la Federación en este tipo de leyes.

Pero esta evolución de concentración de la facultad legislativa en la Federación ha sido compensada en favor de los *Länder* con otra evolución similar consistente en el aumento del número de leyes que requieren de la aprobación del *Bundesrat*, lo que constituye un gran porcentaje del número total de la legislación federal. Ello se fundamenta en la salvaguarda de los intereses de los *Länder*. Una de las razones para dicho incremento se debió al contenido de las leyes que se referían al estatuto legal de los funcionarios públicos y a sus salarios y previsión social, que requerían de la aprobación del *Bundesrat* según el artículo 74 a (también derogado con la última reforma), esto porque son los *Länder* los responsables de la ejecución de las leyes federales. Así, aunque materialmente las leyes no contuvieran disposiciones que afectaran a los *Länder*, sí contenían disposiciones relativas a la ejecución de esas leyes, lo que sí tenía afectación en los *Länder* y por tanto requerían de la aprobación del *Bundesrat*.

El aumento del número de leyes que requerían la aprobación del *Bundesrat* alcanzó gran relevancia a partir de 1969, cuando por primera vez hubo claramente mayorías partidistas divergentes entre el *Bundestag* y el *Bundesrat*, aspecto que se mantuvo durante la década de los años setenta con el gobierno de la coalición del Partido Social Demócrata (SPD) y los liberales

(FDP)<sup>26</sup> hasta finales de 1982, pero que se repitió en la segunda mitad del gobierno de Helmut Kohl, aproximadamente de 1991 a 1998, y también casi desde el inicio del gobierno de Gerhard Schröder. En estas circunstancias se decía que la oposición al gobierno federal, en ocasiones con la mayoría de votos en el *Bundesrat*, bloqueaba por razones partidistas la legislación propuesta por el gobierno federal.

Este aspecto se destaca de la obra de Gerhard Lehbruch, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat* [Competencia partidista en el Estado federal] publicada en 1976,<sup>27</sup> en la que sostiene la tesis de que el sistema político de la República Federal estaría caracterizado por una ruptura estructural *Strukturbruch* ocasionada históricamente. El sistema de partidos (por una parte), y el sistema federal (por otra) estarían determinados por reglas de decisión contradictorias, que recíprocamente amenazan con paralizarse. De un lado rige el principio de la negociación en el Estado federal; del otro, el principio de la competencia partidista dualista.<sup>28</sup>

Para fundamentar empíricamente esta tesis, Lehbruch analiza el origen y desarrollo del federalismo alemán y de la competencia entre partidos. Al referirse al periodo que abarca al gobierno de la coalición social liberal (SPD/FDP) a partir de 1969 —en el que, como ya se mencionó, por primera vez hubo claramente mayorías divergentes entre el *Bundestag* y el *Bundesrat*— sostiene que ese periodo significó un cambio con relación a anteriores periodos legislativos en los que las mayorías no eran claramente divergentes. Destaca que hubo un nuevo cambio en el desarrollo del sistema de partidos y un corte en la relación del sistema de partidos y el federalismo. La coalición social liberal, señala este autor, no pudo lograr la “sincronización” del *Bundesrat* con el *Bundestag*.<sup>29</sup> Si bien destaca que, debido a la existencia de otros factores, como los intereses locales de los *Länder*, no se puede afirmar la existencia de una instrumentalización partidista del *Bundesrat* por parte de la oposición, si se refiere a una lista de proyectos que eran significativos en el programa de la coalición gobernante y fracasaron debido a las mayorías

---

<sup>26</sup> SPD (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, Partido Social Demócrata de Alemania)]. FDP (*Freie Demokratische Partei* [Partido Libre Democrático]).

<sup>27</sup> Lehbruch, Gerhard, *op. cit.*, nota 15.

<sup>28</sup> Así resume Arthur Benz la tesis postulada por Lehbruch, véase Benz, Arthur, *Föderalismus als dynamisches System. Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat* [Federalismo como sistema dinámico. Centralización y descentralización en el Estado Federal], Opladen, Beiträge zur Sozialwissenschaftlichen Forschung 73, Westdeutscher Verlag, 1985, p. 32.

<sup>29</sup> Lehbruch, Gerhard, *op. cit.*, nota 15, p. 141.

divergentes, o en todo caso sólo pudieron ser aprobadas con importantes modificaciones con respecto al proyecto original.<sup>30</sup>

Lo relevante de estos argumentos es que gran parte de la literatura sobre el federalismo en Alemania los toma como punto de partida para sostener que en el federalismo alemán las decisiones legislativas se dificultan en los casos de mayorías divergentes entre el *Bundestag* y el *Bundesrat*.<sup>31</sup> Aunque empíricamente es demostrable que el número de leyes federales que históricamente han sido bloqueadas es mínimo; lo destacable es que el concepto de bloqueo se refiere no al bloqueo absoluto de las leyes, sino a la lentitud en la toma de decisiones y a que lo aprobado se reduce a lo necesario para lograr el acuerdo con la oposición.<sup>32</sup>

Estos son entonces, a grandes rasgos, los orígenes de donde provienen las críticas que dieron lugar a que desde hace alrededor de 20 años se debata la reforma al federalismo alemán.<sup>33</sup> La reunificación de Alemania agrega dos elementos a ese debate. El primero es que las difíciles decisiones que se requirieron para llevarla a cabo fueron sin embargo aprobadas en épocas de mayorías divergentes en la composición del *Bundestag* y del *Bundesrat*; el segundo es que la incorporación de los nuevos *Länder* de Alemania oriental modificó la composición homogénea de la República Federal y acrecentó la importancia de los intereses locales por encima de los intereses partidistas.

Sin profundizar más en estos aspectos, se puede pasar ya a la descripción de lo que constituye la reciente reforma, teniendo presente entonces que en términos generales, las críticas al federalismo alemán, si bien en ocasiones exageradas, se refieren

---

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 142.

<sup>31</sup> Existe también la tesis contraria defendida principalmente por Karl Fromme, quien sostenía que empíricamente no puede demostrarse que el *Bundesrat* haya sido en la época de los setenta un órgano de bloqueo. Véase Fromme, Karl Friedrich, *Gesetzgebung im Widerstreit. Wer beherrscht den Bundesrat? Die Kontroverse 1969-1976* [Proceso legislativo en conflicto. ¿Quién domina el *Bundesrat*? La controversia 1969-1976], 2a. ed., Stuttgart, Verlag Bonn Aktuell, 1979.

<sup>32</sup> “La fuerte posición del gobierno federal en la determinación de la agenda y la alta cuota de aprobación de sus proyectos legislativos no dicen mucho sobre el real margen de maniobra del gobierno federal. El gobierno federal frecuentemente tiene que adaptar sus proyectos a las preferencias de la mayoría opositora en el *Bundesrat* o renunciar a proyectos que no han podido ser consensados...” Wachendorfer-Schmidt, Ute, *op. cit.*, nota 16, p. 52.

<sup>33</sup> Entre 1983 y 2003 fueron en total 13 las comisiones formadas por los parlamentos de los Estados miembros, de grupos parlamentarios u otros gremios que se dedicaron a su estudio; Thaysen, citado por Nohlen, *op. cit.*, nota 4, pp. 14 y 15. Sin embargo, prácticamente ninguna pudo realizarse.

a una parálisis que parece aquejar a la República Federal de Alemania, incapaz de llevar a cabo las profundas reformas institucionales económicas, laborales, sociales, etcétera, que la misma precisa para hacer frente a los nuevos retos derivados de los paralelos procesos de reunificación interna, por un lado, y ampliación europea y globalización por otro.<sup>34</sup>

### III. EL CONTENIDO DE LA REFORMA: UN SISTEMA DE DECISIONES CONJUNTAS ATENUADO

En el marco de las críticas señaladas, el *Bundestag* y el *Bundesrat* conformaron en octubre de 2003 una comisión conjunta<sup>35</sup> para la modernización del orden federal. La comisión tuvo la tarea de elaborar propuestas<sup>36</sup> para mejorar la capacidad de negociación y decisión entre Federación y *Länder*, regular más claramente las responsabilidades políticas y aumentar la utilidad, oportunidad y eficiencia en el cumplimiento de las tareas públicas. Con ese objetivo se debieron analizar prioritariamente: 1) la distribución de competencias legislativas entre la Federación y los *Länder*; 2) las competencias y participación de los *Länder* en la aprobación de la legislación federal, y 3) las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder*.<sup>37</sup> Para ello debió considerarse tanto el desarrollo de la Unión Europea como la situación de los municipios.<sup>38</sup>

La comisión concluyó formalmente sus trabajos sin un acuerdo el 17 de diciembre de 2004, pero los esfuerzos para lograr la reforma continuaron por parte de los dos presidentes de la comisión. Aunque en aquel momento

---

<sup>34</sup> Arroyo Gil, Antonio, *El federalismo alemán en la encrucijada. Sobre el intento de modernización del orden federativo en la República Federal de Alemania*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 151.

<sup>35</sup> La comisión estuvo integrada por 16 miembros del *Bundesrat*, 16 miembros del *Bundestag*, 4 miembros consejeros del gobierno federal, con derecho a voz y propuesta, pero sin derecho a voto, 6 miembros de los *Landtage* (parlamentos locales) igualmente, con derecho a voz y propuesta, pero sin derecho a voto, 3 invitados de las asociaciones de municipios con derecho a voz y a propuesta, pero sin derecho a voto, 12 expertos, con derecho a voz, pero sin derecho a propuesta y voto. Estuvo presidida por dos presidentes. Véase al respecto [www.bundesrat.de](http://www.bundesrat.de).

<sup>36</sup> Para una revisión completa del trabajo y de las propuestas de la comisión, véase Arroyo Gil, Antonio, *op. cit.*, nota 34.

<sup>37</sup> Es importante considerar que la reforma se planteó en dos etapas: *Föderalismusreform I*, que fue la que concluyó con su aprobación en septiembre de 2006. *Föderalismusreform II*, todavía pendiente. En esta última se incluirán las reformas relativas a las relaciones financieras entre la Federación, los *Länder* y los municipios. Para ello, la llamada *Föderalismuskommision II* sesionó por primera vez el 8 de marzo de 2007. Véase [www.bundesrat.de](http://www.bundesrat.de).

<sup>38</sup> [www.bundesrat.de](http://www.bundesrat.de).

no fue posible aprobarla, sí hubo acuerdos previos que en general serían después ratificados formalmente con la reforma a la Ley Fundamental. La reforma al federalismo formó parte entonces del convenio que conformó la gran coalición entre la CDU-CSU y el SPD a finales de 2005.<sup>39</sup>

*Descripción de la reforma.*<sup>40</sup> La reforma modifica 25 artículos de la Ley Fundamental. Aquí se describen sobre todo los que tienen relación con la distribución de facultades legislativas.<sup>41</sup> La descripción es ejemplificativa y no exhaustiva.

En el artículo 72 se acota el ámbito del ejercicio de las facultades legislativas concurrentes por parte de la Federación que tiene como fundamento la equivalencia de las condiciones de vida en todo el territorio federal o la unidad jurídica o económica en interés general. Antes de la reforma, el artículo 72 (2) establecía: “La Federación tiene en este ámbito [de las facultades concurrentes] la facultad legislativa, cuando y en la medida en que la creación de condiciones de vida equivalentes en todo el territorio federal o la unidad jurídica o económica en interés general requiera una regulación federal”.

La frase “La Federación tiene en este ámbito la facultad legislativa” es sustituida por: “En los ámbitos del artículo 74 párrafo 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19 a, 20, 22, 25 y 26 tiene la Federación la facultad legislativa”.

Determinadas materias que antes correspondían a la legislación marco derogada, fueron transferidas a la legislación concurrente. En esas materias, se otorga a los *Länder* (párrafo 3) la facultad de legislar y desviarse de la ley

---

<sup>39</sup> Es decir, la coalición que integró el gobierno encabezado por Angela Merkel conformada por los dos grandes partidos, CDU-CSU y SPD. CDU es la abreviatura para *Christlich Demokratische Union* [Unión Demócrata Cristiana]. CSU abrevia *Christlich Soziale Union* [Unión Social Cristiana]. SPD significa *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* [Partido Social Demócrata de Alemania]. Para una descripción detallada de esos acuerdos véase Arroyo Gil, Antonio, *op. cit.*, nota 34, pp. 146-150.

<sup>40</sup> Esta descripción es una traducción propia que toma como fuente el texto en alemán publicado el 31 de agosto de 2006 en el *Bundesgesetzblatt Jahrgang*, 2006, Teil, parte I, núm. 41.

<sup>41</sup> También se reformaron otros artículos: 1) *Reformas relativas a la capital*. Al artículo 22 se le agrega el siguiente párrafo: “La capital de la República Federal de Alemania es Berlín. La representación del Estado es tarea de la Federación. Los detalles serán regulados por ley federal”. 2) *Reformas relativas a la relación con la Unión Europea*. Artículo 23, 6, 1. Cuando el punto esencial de la competencia legislativa exclusiva de los *Länder* concierna al ámbito de la formación escolar, de la cultura o de la radiodifusión, el ejercicio de los derechos que competen a la República Federal de Alemania como Estado miembro de la Unión Europea será transferido de la Federación a un representante de los *Länder* designado por el *Bundesrat*. En el artículo 33 quinto párrafo se incluyen las palabras “La regulación del servicio público se establecerá y se continuará desarrollando tomando en cuenta los principios del servicio público de carrera”.

federal, en caso de que la Federación ya haya hecho uso de su facultad legislativa. Se trata de 1) la cacería (sin el derecho de licencia de cacería); 2) la protección de la naturaleza y el cuidado del paisaje (sin el principio general de la protección de la naturaleza, el derecho de protección de las especies o la protección de la naturaleza del mar); 3) la distribución del suelo; 4) la ordenación del territorio; 5) el régimen hidráulico (sin la regulación relativa a sustancias o instalaciones); 6) la admisión en las universidades y la conclusión de los estudios universitarios (antes establecido en el número 1 del artículo 75 —derogado— como los principios generales de la enseñanza superior).

Leyes federales sobre estas materias entrarán en vigor al menos seis meses después de su publicación, a menos que sea prevista otra cosa con aprobación del *Bundesrat*.

En el artículo 73 relativo a las facultades legislativas exclusivas de la Federación se agregan diversas materias. Así, en el número 3 se adicionan a las facultades de la Federación la de legislar en materia de empadronamiento y documentos de identidad. Estas materias correspondían a la legislación marco del artículo 75 derogado.

La protección de los bienes culturales contra su sustracción al extranjero, que también correspondía a la legislación marco, pasa a ser facultad exclusiva de la Federación (número 5a).

Fue adicionado un número 9a que establece la facultad legislativa exclusiva de la Federación para la protección frente a peligros del terrorismo internacional a través de la oficina de la policía criminal federal, en casos en los que se presente un peligro que trascienda a los *Länder*, la facultad de la oficina de policía del *Land* no sea evidente o la máxima autoridad del *Land* lo solicite.

Se agregan los números 12, 13 y 14 para establecer como facultades exclusivas de la Federación facultades que antes eran concurrentes. Así, en el número 12, el derecho de posesión de armas y explosivos. En el 13, el sustento de lisiados de guerra, de los deudos de guerra y la asistencia para los antiguos prisioneros de guerra. En el 14, la generación y uso de energía nuclear con fines pacíficos, la construcción y funcionamiento de plantas con ese objetivo, la protección contra peligros que se producen por la liberación de energía nuclear o a través de los rayos ionizados, y la eliminación de materiales radiactivos.

Se agrega un segundo párrafo que establece que las leyes previstas de los números 1 al 9 a requieren de la aprobación del *Bundesrat*.



Del artículo 74 que establece las materias relativas a la legislación concurrente se elimina en el número 1 la facultad de legislar con respecto a la ejecución de las penas. Lo que significa que esa facultad pasa a ser facultad exclusiva de los *Länder*, al no estar prevista en otra disposición. Esto es así, porque según establece el artículo 70 (1), los *Länder* tienen la facultad legislativa, en tanto la Ley Fundamental no otorgue esa facultad a la Federación.

En el mismo número del artículo 74, en lo relativo a la facultad en materia de procedimiento judicial se agrega: sin la competencia de regulación sobre la detención para investigar *Untersuchungshaftvollzug*, por lo que esto último también pasa a ser competencia exclusiva de los *Länder*.

En el número 3 se elimina la regulación del derecho de reunión, dejando sólo el de asociación. Con ello, la regulación del derecho de reunión pasa a ser facultad exclusiva de los *Länder*.

El número 4a que establecía el derecho sobre armas y explosivos es derogado, pasando a las facultades exclusivas de la Federación, como ya se señaló.

El número 7 referido a la previsión pública se agrega (sin la competencia de regulación sobre los albergues asistenciales para adultos [*Heimrecht*]), por lo que si esta materia no está prevista como facultad de la Federación, entonces pasa a ser facultad exclusiva de los *Länder*.

El número 10 es derogado, y lo que regulaba, como ya se mencionó, pasa a las materias exclusivas de la Federación: el sustento de lisiados de guerra, de los deudos de guerra y la asistencia para los antiguos prisioneros de guerra.

En el número 11, que se refiere a la legislación en materia de economía (minería, industria, energía, artesanado, pequeña industria, comercio, régimen bancario y bursátil, seguros de derecho privado), se agrega la disposición: “sin el derecho sobre el horario de cierre de negocios, restaurantes, salas de juegos, exposición de personas, de ferias, de exposiciones y de mercados”. Por ello, la regulación del horario de cierre pasa a ser competencia exclusiva de los *Länder*.

El número 11 a relativo a la energía atómica se deroga. Sus disposiciones pasan a ser materia de legislación exclusiva de la Federación, como ya también se mencionó.

En el número 17 relativo al fomento de la producción agrícola, ganadera y forestal, se agrega (sin el derecho de concentración parcelaria), por lo que este último pasa a ser materia exclusiva de los *Länder*.

En el número 18 relativo a las transacciones inmobiliarias se agrega “urbanas”, el derecho del suelo (sin el derecho de cuota por aprovechamiento) y el derecho de subsidio a la vivienda, el derecho a la ayuda por deudas en la vejez (*Altschuldenhilferecht*), el derecho al apoyo para la construcción de viviendas (*Wohnungsbauprämienrecht*) y el derecho de asentamientos mineros (*Bergmannssiedlungsrecht*).

El número 19. Medidas contra enfermedades que constituyan un peligro público o que sean transmisibles en personas y animales. Asimismo, admisión de profesiones médicas y asistencia social para adultos discapacitados, las terapias respectivas, así como el derecho de farmacias, de medicamentos, de productos medicinales, remedios estupefacientes y tóxicos.

En el número 22 relativo a las carreteras se agregó, además de la distribución de las tarifas, el pago. El número 24 se reformó como sigue: la economía de los residuos, el mantenimiento de la pureza del aire, la protección contra el ruido (sin incluir el ruido producido por conductas humanas o animales).

En el número 26 se sustituyeron los términos “inseminación artificial en seres humanos”, por los de “apoyo médico para la procreación de la vida humana”, las palabras “y tejidos” por “tejidos y células”.

Después del número 26 se agregaron los números 27 al 33 con las siguientes materias:

27. El estatus legal y obligaciones de los funcionarios de los *Länder*, municipios y otras entidades de derecho público, así como de los jueces en los *Länder* con excepción de la carrera, salario y previsión. 28. La cacería; 29. La protección de la naturaleza y el cuidado del paisaje; 30. La división del suelo; 31. El ordenamiento territorial; 32. El régimen hidráulico; 33. La admisión en las universidades y la conclusión de los estudios universitarios.

Los artículos 74 a y 75 se derogan. El artículo 74 a establecía lo relativo a la extensión de legislación concurrente a la remuneración y previsión del servicio público. De este artículo se desprendía un gran número de leyes que requerían la aprobación del *Bundesrat*, por lo que su derogación es un medio para reducir el número de leyes que requieren de su aprobación. El artículo 75 se refería a las leyes marco o de base.

El artículo 84 se reformó como sigue: Cuando los *Länder* ejecuten las leyes federales como competencia propia, entonces regularán la organización de las autoridades y los procedimientos administrativos. Cuando las leyes federales establezcan algo distinto, los *Länder* podrán establecer normas divergentes a las regulaciones federales. Si un *Land* estableció una regulación distinta, entrarán en vigor en ese *Land* disposiciones federales posteriores

relativas a esa regulación sobre la organización de las autoridades y los procedimientos administrativos al menos seis meses después de su entrada en vigencia, en tanto no se disponga otra cosa con aprobación del *Bundesrat*. Son aplicables en lo conducente las disposiciones de los artículos 72, párrafo 3 frase 3. En casos de excepción la Federación puede regular, debido a necesidades especiales de acuerdo a reglas únicas federales el procedimiento administrativo, sin posibilidad de desvío por parte de los *Länder*. Estas leyes requieren la aprobación del *Bundesrat*.

El artículo 91 a se modificó como sigue: en el párrafo primero se derogó el número 1 que establecía la tarea común de ampliación y construcción de universidades con inclusión de clínicas universitarias.

El párrafo segundo fue modificado como sigue: “a través de ley federal que requiere aprobación del *Bundesrat* se precisará la regulación de las tareas comunes, así como las particularidades de la coordinación” (antes de la reforma decía: “por ley federal que requiere aprobación del *Bundesrat* se precisará la regulación de las tareas comunes. La ley deberá contener los principios generales para su cumplimiento”).

Los párrafos 3 y 5 fueron derogados. Estos párrafos establecían que (párrafo 3) la ley establecería disposiciones sobre los procedimientos y organización para la planeación marco o básica conjunta. La inclusión de un proyecto en el plan marco requería de la aprobación del *Land*, en cuyo territorio dicho plan debería llevarse a cabo. El párrafo 5 establecía que debería informarse al gobierno federal y al *Bundesrat* sobre la ejecución de las tareas comunes.

El artículo 91 b fue reformado como sigue:

Artículo 91b (1) Federación y *Länder* pueden cooperar en virtud de convenios, en casos de significado suprarregional en el apoyo de: 1. Instituciones y proyectos de investigación científica, fuera de las universidades; 2. Proyectos de ciencia e investigación en universidades; 3. Edificaciones para la investigación en las universidades incluidos utensilios de investigación (*Großgeräten*). Los convenios previstos en la frase 1 número 2 requieren de la aprobación de todos los *Länder*. (2) Federación y *Länder* pueden cooperar en virtud de convenios para la verificación de la capacidad de rendimiento de la enseñanza en la comparación internacional y sus relativos reportes y recomendaciones. (3) La distribución de los costos será regulada en el convenio correspondiente.

El artículo 98 (3) fue modificado como sigue: el régimen legal de los jueces se establecerá por una ley local especial, en tanto el artículo 74 párrafo 27 no disponga otra cosa.

El artículo 104 a fue modificado como sigue: a) párrafo 3 frase 3 fue derogado. b) Párrafo 4 quedó redactado de la siguiente manera:

(4) Leyes federales, que fundamenten las obligaciones de los *Länder* por rendimiento financiero, prestaciones por valor monetario o prestaciones similares frente a terceros y sean ejecutadas por los *Länder* como asunto propio o de acuerdo con el párrafo 3 segunda frase por encargo de la Federación, requieren de la aprobación del *Bundesrat*, cuando los gastos que de ello se originen sean asumidos por los *Länder*.

Se añade un párrafo número 6: Federación y *Länder* asumen de acuerdo con sus atribuciones nacionales y distribución de competencias, los gravámenes ocasionados por una contravención de obligaciones supranacionales o de derecho internacional de Alemania. En casos de correcciones financieras relativas a la Unión Europea que se extiendan más allá de un *Land*, la Federación y los *Länder* asumen esos gravámenes en una relación de 15 a 85. La totalidad de los *Länder* asume en estos casos solidariamente 35% de la totalidad de los gravámenes en lo que corresponda a una fórmula general; 50% de la totalidad de los gravámenes es asumido por los *Länder* que ocasionaron esas cargas, de manera proporcional al correspondiente monto de recursos recibidos. Los detalles serán regulados por una ley que requiere del consentimiento del *Bundesrat*.

Se añade un artículo 104 b (1) La Federación puede otorgar a los *Länder* y a los municipios (asociaciones de municipios), en tanto esta Ley Fundamental le otorgue facultad legislativa, ayuda financiera para inversiones de especial significación, que: 1. Se requiera para la protección contra una perturbación del equilibrio macroeconómico, o 2. Para el equilibrio de la capacidad económica en el territorio federal, o 3. Para el apoyo del crecimiento económico. (2) La reglamentación de estas disposiciones, especialmente las formas de las inversiones susceptibles de ser apoyadas, se realizará mediante ley federal que requiere de la aprobación del *Bundesrat*, o con fundamento en la ley de presupuesto federal a través de convenio administrativo. Los recursos se otorgan a un plazo determinado y su utilización será revisada periódicamente. Las ayudas financieras se estructurarán con contribuciones de vencimiento anual. (3) El *Bundestag*, el gobierno federal y el *Bundesrat* podrán requerir información sobre la ejecución de las medidas y de las mejoras alcanzadas.

El artículo 107 párrafo 1 cuarta frase fue reformado como sigue: la participación de los *Länder* en los ingresos provenientes del Impuesto al Valor Agregado se fija de acuerdo al número de habitantes; para una parte no superior a la cuarta parte de esa participación de los *Länder*, pueden preverse a través de ley federal que requiere la aprobación del *Bundesrat*, partes adicio-

nales para los *Länder*, cuyos ingresos de los impuestos locales, del impuesto sobre la renta y del impuesto de corporaciones por habitante, se encuentre abajo del promedio de los *Länder*. En el caso del impuesto sobre la adquisición de bienes inmuebles se incluirá la capacidad contributiva.

Después del artículo 109 párrafo 4 se agrega un párrafo 5: Las obligaciones de la República Federal de Alemania provenientes de las Actas de la Comunidad Europea con fundamento en el artículo 104 del Tratado que crea la Comunidad Europea, para el cumplimiento de la disciplina fiscal, deben cumplirse de manera conjunta por la Federación y los *Länder*. Sanciones de la Comunidad Europea serán asumidas por la Federación y los *Länder* en una relación de 65 a 35. La totalidad de los *Länder* asumirá solidariamente 35% de los gravámenes que correspondan a los *Länder* en correspondencia con su número de habitantes; 65% de los gravámenes que correspondan a los *Länder* son asumidos por éstos en correspondencia con su contribución a su causación. La reglamentación de estas disposiciones será establecida mediante ley federal que requiere del consentimiento del *Bundesrat*.

La entrada en vigor de las reformas está prevista de manera gradual con modificaciones a los artículos 125 a, 125 b, 125 c y 143 c.

En síntesis: la reforma no sustituye el sistema de decisiones conjuntas sino que lo atenúa. Con la reforma se da marcha atrás a esa evolución de concentración legislativa en el aumento del número de leyes federales que requieren además de la aprobación del *Bundestag*, del consentimiento del *Bundesrat*; es decir, que son decididas de manera conjunta por la Federación y los *Länder*. En este sentido, la reforma restringe la facultad legislativa de la Federación en las materias concurrentes; aumenta el número de materias de la legislación exclusiva de la Federación, deroga las disposiciones relativas a la legislación marco, deroga la tarea común de ampliación y construcción de universidades con clínicas universitarias y otorga a los *Länder* la facultad de desviarse de la legislación federal en determinadas materias, disminuyendo el número de leyes que requieren la aprobación del *Bundesrat*. Es decir, aumenta los ámbitos en los que la Federación y los *Länder* pueden legislar o ejecutar de manera separada.

#### IV. LA POSIBILIDAD DE APRENDIZAJE DEL FEDERALISMO ALEMÁN EN GENERAL

El primer aspecto a considerar para analizar las posibilidades y los límites de aprendizaje consiste en precisar posibles ámbitos en los que el federalis-

mo mexicano podría tomar en cuenta experiencias del federalismo alemán. En este sentido es posible distinguir dos niveles: uno académico, referido a la investigación sobre el federalismo y otro de consultoría política o diseño institucional. En el primero, puede resultar muy útil tomar en cuenta el gran desarrollo de la investigación sobre el federalismo en Alemania, no solamente desde la perspectiva del derecho constitucional, sino también de otras disciplinas, como la ciencia política. En el nivel académico, sin embargo, es ya necesario distinguir enfoques que conectan el ámbito académico con el nivel operativo (diseño institucional), y señalar que no todo enfoque es adecuado para analizar la posibilidad del traslado de experiencias de un país a otro.

El estudio dominante del federalismo por parte del derecho constitucional en México tiene el riesgo de partir de un enfoque predominantemente normativo del estudio del federalismo que 1) con una argumentación lógica abstracta considere que un modelo de federalismo es mejor que otro con independencia de tiempo y espacio, 2) que toma la caracterización del federalismo alemán de abstracciones generalizadas de su funcionamiento, 3) pero que sostiene la posibilidad de la reproducción de esos efectos que se atribuyen de manera abstracta al modelo del federalismo alemán, mediante la copia de la redacción de normas jurídicas que constituyen sólo uno de los factores causales de los efectos expresados de manera abstracta y general mediante la descripción del modelo alemán.

Un enfoque distinto denominado histórico-empírico<sup>42</sup> consideraría que de la posibilidad de conocer, discutir y tomar partido aparentemente de manera ilimitada por uno u otro modelo de federalismo, no se sigue la posibilidad automática de trasladar esos planteamientos teórico normativos que una vez traducidos viajan de manera ilimitada de un país a otro, a un plano empírico en el que 1) los problemas a solucionar son diferentes a las dificultades que enfrenta el federalismo alemán, 2) el contexto que acompaña el funcionamiento de las instituciones en Alemania y que proporciona factores causales al funcionamiento del federalismo en aquel país no puede ser trasladado mediante una reforma a México, y 3) independientemente de lo anterior, son finalmente los actores políticos y no los expertos los que deciden las reformas.

---

<sup>42</sup> Véase Nohlen, Dieter, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, en Zilla, Claudia (ed.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, véase Nohlen, Dieter, *El institucionalismo contextualizado: la relevancia del contexto en el análisis institucional*, editado e introducido por Richard Ortiz Ortiz, México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006; Nohlen, Dieter, *Instituciones políticas en su contexto. Las virtudes del método comparativo*, Buenos Aires, Rubinzal y Asociado, 2007.

Una vez consideradas esas posibles dificultades para el aprendizaje y utilización de las experiencias del federalismo alemán, se puede hacer mención a las posibilidades. Para ello es útil la comparación heurística, es decir, el contraste del federalismo alemán con el mexicano que puede ayudar a observar al federalismo mexicano desde otra perspectiva y detectar problemas o virtudes del federalismo mexicano, que sin esa comparación no se detectarían, o no se reconocerían con tanta claridad. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que el diagnóstico debe realizarse de acuerdo a parámetros propios.

En el ámbito de la solución, una vez que fue definido el problema que se quiere resolver,<sup>43</sup> es necesario buscar qué soluciones existen. Si se considera que la experiencia internacional puede proporcionar alguna solución, entonces, 1) ver cuál es la solución (o alternativa) a considerar y precisar en qué consiste (¿se refiere la solución a un problema similar?); 2) distinguir entre causa y efecto. En cuanto al efecto, qué efecto se quiere reproducir (por ejemplo descentralización) y cuál es la causa de ese efecto (el diseño institucional u otros factores). Por último, 3) discernir si se puede reproducir esa causa.

*El conocimiento del objeto del que se quiere aprender.* Si la solución o alternativa a considerar se encuentra en el federalismo alemán, entonces se requiere primeramente conocerlo. Por razones de su idioma,<sup>44</sup> pero también por la complejidad de su sistema, ello ocasiona que muchas de las versiones que se conocen sobre el federalismo alemán sean sólo aproximaciones. El conoci-

---

<sup>43</sup> En el ámbito de la consultoría política se pueden plantear las siguientes preguntas: ¿dónde radica el problema? ¿Qué soluciones alternativas institucionales existen? ¿Cuál podría ajustarse al caso concreto? ¿Qué solución es viable, realizable políticamente? *Cfr.* Nohlen, Dieter y Zilla, Claudia, “*Institutional Design*”, en Nohlen, Dieter *et. al.*, *Diccionario...*, *op. cit.*, nota 15, p. 731.

<sup>44</sup> “La elaboración científica de conceptos y teorías tiene una estrecha relación con el lenguaje y la cultura, tanto porque las posibilidades de elaboración teórica y conceptual de cada idioma pueden influir en la precisión misma del trabajo científico, como porque ella no puede estar ajena al contexto y a la cultura política en el que los fenómenos políticos y el propio lenguaje se han desarrollado. En este sentido es importante destacar la diferencia en las posibilidades de conceptualización existente en la lengua alemana y en castellano, y las dificultades que representa la traducción de conceptos científicos del alemán al español. Mientras que en alemán es posible representar con una sola palabra un concepto, es decir, toda una concepción o idea sobre determinado fenómeno, en español requerimos generalmente más de una palabra e incluso una frase para referirnos al mismo concepto expresado en alemán con un solo término”. Ortiz Ortiz, Richard y Reynoso Núñez, José, “Las herramientas esenciales de la ciencia política: un diccionario politológico para Hispanoamérica” (reseña), *Revista de Ciencia Política*, Santiago, vol. 26, núm. 1, 2006, p. 245.

miento de la traducción de las normas relativas al federalismo dice sólo una parte de lo que es el federalismo alemán. Por ejemplo, no existe ninguna disposición expresa que señale que sólo la Federación tiene facultades legislativas. Como se ha observado con la descripción de la reforma, la facultad legislativa corresponde en principio a los *Länder*, si no hay una disposición en la Ley Fundamental que establezca lo contrario, por ejemplo a través de las listas de materias que corresponden de manera exclusiva a la Federación, o las listas de materias concurrentes.

Sin embargo, cuando se describe la distribución de facultades en el federalismo alemán se dice que en ese sistema la Federación legisla y los *Länder* administran. Se trata de una abstracción del resultado de la evolución ya descrita, en la que la Federación ha hecho uso de sus facultades legislativas concurrentes y ha dejado muy pocas o prácticamente ninguna a la facultad legislativa de los *Länder*. Este es sólo un ejemplo para destacar que un procedimiento para conocer al federalismo alemán que se base exclusivamente en su Ley Fundamental, dice muy poco sobre la realidad del federalismo alemán. Dieter Nohlen señala al respecto que

Lo que se ha vuelto un modelo es resultado de la combinación de determinados elementos institucionales en función de objetivos precisos con relación a circunstancias específicas. Su carácter de modelo radica más bien en la particularidad de su configuración expresada en forma abstracta (como representante de una especie) y no tanto —a mi modo de ver [señala Nohlen]— en su calidad normativa como configuración ideal a ser imitada.<sup>45</sup>

Otro argumento para mostrar que el conocimiento de la Ley Fundamental alemana no es suficiente para conocer el funcionamiento del federalismo alemán se encuentra en que fenómenos aparentemente similares tienen distinto significado en uno y otro país. Así, en el contexto alemán la centralización legislativa tiene un significado distinto a la centralización legislativa en el contexto mexicano.<sup>46</sup> La centralización legislativa en Alemania tiene su razón de ser en la forma de distribución de facultades entre ambos niveles, que requiere tener una legislación uniforme para lograr la

<sup>45</sup> Nohlen, 2005, *op. cit.*, nota 4, p. 2.

<sup>46</sup> Este aspecto lo destaca también Serna de la Garza, José María, “La lógica centralizadora del sistema federal mexicano”, en Valadés, Diego y Serna de la Garza, José María (coords.), *Federalismo y regionalismo*, *cit.*, nota 4, p. 553. Véase también del mismo autor, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 87 y ss.



equivalencia de las condiciones de vida, principio rector del federalismo alemán, pero además se ve compensada con la participación de los ejecutivos de los *Länder* en su aprobación a través del *Bundesrat* (lo que no significa ausencia de críticas), esto puede ser expresado de la siguiente forma: unidad en la legislación, diversidad en la decisión. En México, sin embargo, la centralización legislativa tiene una connotación *a priori* negativa porque se relaciona con la época de partido único. Este tema se tratará más adelante, lo que se destaca por ahora es el distinto significado de los fenómenos que dificulta conocer con precisión si las soluciones buscadas se refieren a los problemas que se intentan resolver.

*La causa del efecto que se quiere reproducir.* De lo anterior se deriva que la copia de la redacción de un texto de la Ley Fundamental alemana no es suficiente para reproducir en otro país los efectos que se adjudican al modelo de federalismo alemán. Diversos factores contextuales tienen un papel causal muy importante en su funcionamiento. Muchos efectos que se observan en el funcionamiento del federalismo alemán, no son sólo efecto del diseño institucional. Acontecen en su ámbito, pero no es claro que sólo sean causados por ese diseño. El diseño institucional que establece la Ley Fundamental alemana es sólo uno de los factores, que junto con los diferentes factores contextuales determinan el funcionamiento del federalismo alemán. Dicho funcionamiento depende, por ejemplo

del tamaño territorial del Estado, de las metas variables asociadas con el mismo, de la homogeneidad o heterogeneidad social, es decir, la diversidad sociocultural y de las disparidades socioeconómicas de la sociedad en su base. Su dependencia de las variables vinculadas a la cultura política: la disyuntiva entre una cultura de tradición centralista o descentralizada determina en buena medida el alcance que puede adquirir el federalismo no sólo en el discurso o sobre el papel, sino en la realidad misma.<sup>47</sup>

*La posibilidad de que la causa del efecto que se quiere reproducir sea trasladada y funcione como tal en un contexto diferente.* Si se quisiera reproducir esos efectos en el federalismo mexicano, sería necesario definir cuáles efectos son causados por el diseño institucional y cuáles por otros factores, lo que evidentemente es muy difícil. El aparente buen funcionamiento de estas instituciones en Alemania es sólo una débil muestra de que esa misma institución funcionaría bien en un contexto diferente.<sup>48</sup> Es necesario distinguir el diseño institucional federal, de los efectos que ese diseño ocasiona. Distinguir, por ejem-

<sup>47</sup> Nohlen, Dieter, *op. cit.*, nota 4, p. 1.

<sup>48</sup> Véase Nohlen 2005, *op. cit.*, nota 42.

plo, un diseño institucional federal descentralizado, de un funcionamiento descentralizado del federalismo.

Por lo anterior, la copia de modelos de un país a otro no es posible. Debe considerarse que las instituciones son importantes, pero relativas.<sup>49</sup> Esto significa que las instituciones no existen aisladas de otros factores, que causan efectos también sobre los mismos fenómenos que lo hacen las instituciones. Esta es una de las limitaciones que enfrenta el traslado de instituciones de un país a otro. La forma como estos factores se desarrollan en Alemania es propia de la cultura política alemana y evidentemente no es posible, ni se busca, trasladarlos a México mediante una reforma. Las circunstancias que acompañan a las instituciones del federalismo alemán no pueden ser reproducidas mediante una reforma en México. A estas limitaciones de reproducir las causas de los efectos buscados se puede agregar que el diseño institucional no es el resultado de un diseño puramente técnico, propuesto por los expertos, sino un resultado de las negociaciones entre los actores políticos que deciden las reformas, “las reformas no resultan del tablero de dibujo, sino del proceso histórico”.<sup>50</sup>

## V. LA POSIBILIDAD DE APRENDIZAJE DE LA REFORMA EN PARTICULAR

Más allá de analizar cada uno de los detalles de la reforma, se pondrá el acento en las posibilidades de aprendizaje para el federalismo en México en lo relativo a la dirección de la reforma; es decir, la atenuación del sistema de decisiones conjuntas. Considerando los elementos del análisis aplicados en los apartados anteriores el problema se puede plantear de la siguiente manera: ¿puede desprenderse alguna experiencia útil para nuestro federalismo del hecho de que con esa reforma en Alemania se busque acotar el fuerte sistema de decisiones conjuntas (denominado también federalismo cooperativo), cuando en opinión de diversos autores<sup>51</sup> el sistema federal mexicano ha tomado algunos elementos del federalismo cooperativo alemán?

Si bien la reforma no puede marcar de manera automática una tendencia a otros países, porque obedece al contexto propio de Alemania, sí hay un aspecto que puede destacarse derivado de la comparación heurística. Si la reforma atenúa el alto grado de cooperación obligatoria (decisiones o tareas

---

<sup>49</sup> *Idem.*

<sup>50</sup> Krennerich y Lauga, citados por Nohlen, D., *op. cit.*, nota 42, p. 103.

<sup>51</sup> Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 6, p. 251.

conjuntas) para agilizar la toma de decisiones y la eficiencia en la ejecución de las tareas públicas en el federalismo, entonces no puede pasarse por alto que si el proceso de federalización en México quiere tomar algunos de los elementos del modelo alemán, se debiera analizar las razones por las que el modelo a seguir ha sido modificado.

La motivación básica para atenuar el sistema de decisiones conjuntas ha sido que ese sistema, sobre todo en un contexto de integración partidista divergente entre los órganos que toman las decisiones o realizan las tareas públicas, puede dificultar la toma de decisiones, ocasionar que ésta sea muy lenta, restringir el contenido de las reformas al mínimo indispensable e incluso originar bloqueos. La situación actual del federalismo en México muestra un incremento en el número de leyes generales (leyes de coordinación), que según algunos autores sería el indicador del cual se desprende un cambio de dirección en el federalismo mexicano hacia un federalismo de tipo cooperativo “como el alemán”.<sup>52</sup> Pero además del aumento de la cooperación a través del sistema de las leyes generales, es importante considerar también, en otro ámbito, el cambio de dirección en la integración partidista de los órganos federales y estatales.

La consolidación de la existencia de gobernadores de distintos partidos, y la pertenencia del titular del Ejecutivo federal a un partido opositor al de la mayoría de los gobernadores, está llevando en los hechos a un federalismo en el que los gobernadores están aumentando su participación, aún sin necesidad de reformas constitucionales, como lo muestra el surgimiento de la Conago y su cada vez más activa participación en los asuntos concernientes al nivel federal. Esto agrega un elemento nuevo al diagnóstico sobre el federalismo mexicano previo a la existencia de elecciones competitivas, que se basaba en la concentración absoluta de todos los cargos ejecutivos (presidente y gobernadores) en un solo partido. En dicho diagnóstico, de manera general, el problema prioritario del federalismo mexicano era precisamente la centralización en la Federación debido, entre otras cosas, a la ausencia de competencia partidista en el federalismo.

El surgimiento de la competencia partidista en el federalismo puede fungir como uno de los factores para contrarrestar la centralización en el federalismo. Pero el papel de promotor de la federalización que hasta ahora ha tenido la competencia partidista puede cambiar en el corto o mediano plazo. Si bien es deseable que los gobernadores tengan participación en las decisiones federales, es necesario considerar que el federalismo participativo

---

<sup>52</sup> *Idem.*

tiene dos facetas: por un lado, la participación misma; por otro, el aumento de participantes en la toma de decisiones.<sup>53</sup> Por ello, una reforma que tienda a aumentar sin reservas<sup>54</sup> el trabajo conjunto entre la Federación y los Estados pudiera llegar a ser en el mediano o largo plazo un factor que dificultara la toma de decisiones.

Para el diseño institucional del federalismo mexicano, la dinámica partidista es un factor a tomar en cuenta. Debe preverse que la diferente manifestación de esta variable puede influir en un funcionamiento diferente del federalismo. La implementación de más elementos cooperativos al federalismo, o el aumento de decisiones que requieran el consentimiento tanto de la Federación como de los estados puede tener consecuencias en dos sentidos. Por una parte, en el sentido del federalismo participativo que incrementa la participación de los estados en la toma de decisiones a nivel federal y que puede contribuir al fomento de la función diferenciadora del federalismo; por otra, la pérdida de autonomía tanto de la Federación como de los estados por la disminución del ámbito de toma de decisiones individuales.

Desde otro punto de vista, en relación con la dinámica partidista, la necesidad de cooperación, de trabajo conjunto de gobernantes que pertenecen a diferentes partidos puede dificultar la toma de decisiones, por la entrada en juego de manera directa y con mayor intensidad de los intereses partidistas. Por tanto, debe preverse que el diseño institucional persiga un equilibrio entre participación de los estados y posibilidad de toma de decisiones en un contexto de integración partidista diferente entre la Federación y los estados, y evitar en lo posible que determinadas combinaciones de factores ocasionen bloqueos en la toma de decisiones. La reforma al federalismo alemán responde a circunstancias propias, pero puede constituir un indicio para analizar con mayor profundidad qué sucede en el ámbito de la

---

<sup>53</sup> En el lenguaje de Tsebelis, el aumento del número de *vetoplayers* o jugadores de veto, es decir, “de actores individuales o colectivos cuya aprobación es necesaria para una transformación del *status quo*, independientemente del tipo de sistema de gobierno” Zohlnhöfer, Reimut “Jugador de veto/Teoría de los jugadores de veto”, Nohlen, Dieter *et. al.*, *Diccionario...*, *op. cit.*, nota 15, t. 2, p. 789. Véase Tsebelis, George, *Veto Players. How Political Institutions work*, Princeton, New Jersey, Russell sage Foundation New York, Princeton University Press, 2002.

<sup>54</sup> Véase Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 6, p. 250. “La tendencia hacia un federalismo de tipo cooperativo es muy plausible y se debe apoyar sin ningún género de duda; lo que resulta a estas alturas indispensable es que el poder reformador de la Constitución sea consciente de esa tendencia y adopte las medidas complementarias que le garanticen plena viabilidad y contribuyan a aminorar los posibles conflictos que pueden surgir de su implementación...”.

relación entre la integración partidista de los gobiernos federal y locales y el funcionamiento del federalismo en México.<sup>55</sup>

*Algunos aspectos concretos de la reforma.* La disminución del número de leyes que requieren la aprobación del *Bundesrat* permite destacar un aspecto poco analizado que puede verse con gran claridad a la luz de una comparación heurística. Para el caso de México, no es claro que exista, de manera formal, participación por parte de los gobiernos de los estados en el proceso de toma de decisiones a nivel federal. No es claro que el Senado represente a los estados, ni por su fórmula de integración, ni por sus funciones. La participación directa de órganos locales en las decisiones federales se restringe a la participación de las legislaturas de los estados en la aprobación de las reformas constitucionales. Este contraste permite destacar que en relación con la participación de los órganos de gobierno de los Estados en la toma de decisiones a nivel federal, el diseño institucional federal en México se encuentra al otro extremo de lo previsto en ese ámbito en el federalismo alemán.

En primer lugar, debe precisarse que la participación del *Bundesrat* en la aprobación de gran parte de la legislación federal significa la participación de los ejecutivos de los *Länder* y no de los parlamentos, lo que implica también que las reformas constitucionales, al requerir la aprobación del *Bundesrat*, integrado por los ejecutivos de los *Länder* o sus representantes, están siendo aprobadas por ellos. Esto es claramente diferente con lo que sucede en México, donde las reformas constitucionales requieren la aprobación de las legislaturas de los estados, no de los ejecutivos. La Conago está supliendo en los hechos esta ausencia de representación. Se trata de una carencia importante que, sin embargo, debiera ser resuelta de acuerdo con un diseño institucional dentro de la propia tradición mexicana del Senado, y no, como parte de la literatura sostiene,<sup>56</sup> con la copia del *Bundesrat* alemán, que significaría un cambio extremo que no parece tener factibilidad.

---

<sup>55</sup> En este sentido, vale la pena destacar lo que señaló el gobernador de Michoacán, Lazaro Cárdenas Batel (PRD): “El país necesita reformar y fortalecer sus instituciones para que la pluralidad política no se convierta en sinónimo de parálisis y para que existan espacios en los que las opiniones encontradas se expresen” (*Mural*, 25 de octubre de 2006).

<sup>56</sup> Así, José Carbonell sostiene que “El Senado debe reestructurarse persiguiendo esta finalidad: recuperar su carácter de representante del pacto federal. Por ello, se propone reformarlo en un sentido similar al *Bundesrat* alemán...”, Carbonell, José, “Transición a la democracia, gobernabilidad y federalismo en México. Cerrando el círculo”, Serna de la Garza, José María (coord.), *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 35.

Como se desprende de lo expuesto, un cambio al modelo del *Bundesrat* significaría que una gran parte de la legislación federal —además de las reformas constitucionales— requirieran la aprobación de un cuerpo legislativo integrado por los gobernadores de los estados o sus representantes. Si a los intereses locales que representa cada gobernador se le agregan los intereses partidistas, se puede entonces observar cómo sólo en un sistema con un alto grado de civismo en la política<sup>57</sup> y con una cultura política caracterizada por el consenso puede funcionar tal sistema. La reforma que disminuye el número de leyes que requieren de la aprobación del *Bundesrat* en Alemania, es una muestra de las dificultades que una fuerte participación de los ejecutivos puede representar.

En relación con el traslado de facultades legislativas a los *Länder*, lo que se puede destacar aquí es que con el traslado se disminuye parcialmente la centralización legislativa en la Federación. Ello es, sin embargo, en compensación precisamente de la pérdida de participación del *Bundesrat*, en la aprobación de la legislación federal. Pero, por otra parte, también se trasladan facultades legislativas al ámbito exclusivo de la Federación. Ello permite destacar el diferente significado que tiene la centralización legislativa en Alemania y en México.

No significa lo mismo centralización legislativa en un sistema federal que compensa la centralización legislativa con la participación de los estados en la aprobación de un gran número de las leyes federales, que la centralización en el federalismo mexicano, en donde tiene una connotación *a priori* negativa porque se relaciona con la época de partido único. Si el problema que se busca resolver es el de la centralización de competencias legislativas, la solución no se puede encontrar de manera directa en el federalismo cooperativo alemán, que precisamente se caracteriza por esa centralización (sin perder de vista el distinto significado que tiene).

Otro aspecto a considerar son las materias concretas que se transfieren a los *Länder*. Las materias de que se trata corresponden a la tradición alemana, distinta a la tradición en México y, por otra parte, son el resultado de las negociaciones entre la Federación y los *Länder*, por tanto no existe un criterio técnico general aplicable. No es generalizable a México la decisión

---

<sup>57</sup> Véase Nohlen, Dieter, “Civildad/Civismo”, en Nohlen, Dieter *et al.*, *Diccionario...*, *op. cit.*, nota 15, pp. 204 y 205. Allí se destaca que estos conceptos designan un estilo de conducta política consistente en las buenas maneras, la cortesía y el respeto tanto frente a los aliados como a los opositores políticos.

política tomada en Alemania, respecto al reparto de materias entre la Federación y los *Länder*.

Como puede observarse, los problemas que intentó resolver la reforma en Alemania son distintos a los problemas que enfrenta el federalismo mexicano, y cuando aparentemente se refieren al mismo problema, ese problema tiene distinto significado. La posibilidad de aprendizaje debe ser considerada de manera diferenciada, como se expone a continuación.

## VI. CONCLUSIONES: DE UN PLANTEAMIENTO UNIDIMENSIONAL A UN PLANTEAMIENTO MULTIDIMENSIONAL

Hasta ahora, el planteamiento o diagnóstico que destaca en el proceso de federalización en México es generalmente unidimensional. Esto significa que se concentra en el problema de la centralización legislativa vertical de facultades en favor de la Federación y en perjuicio de los estados. El distinto significado que tiene la centralización legislativa en el federalismo alemán fundamentada (aunque acotada con la reforma) en el principio de la equivalencia de las condiciones de vida mediante leyes uniformes sobre determinados temas en todo el territorio federal, pero aprobadas, no sólo por la Federación sino también por los ejecutivos de los *Länder* a través del *Bundesrat* muestra: 1) la existencia de más de una función a ser cumplida en el federalismo; 2) la diferenciación entre los principios o funciones rectores en el federalismo y los medios para llevarlos a cabo (por ejemplo, diferenciación entre unidad en el resultado pero diversidad en la decisión), es decir, muestra un planteamiento multidimensional.

1) Además de la necesidad de la descentralización legislativa en algunos aspectos, que sería un medio para llevar a cabo una de las funciones del federalismo —la tendencia centrífuga dirigida a destacar las particularidades y diferentes necesidades de los distintos componentes de la Federación— el contraste con el federalismo en Alemania muestra que la centralización legislativa en la Federación es un medio para llevar a cabo la tendencia centrípeta, es decir, la equivalencia en las condiciones de vida en todo el territorio federal,<sup>58</sup> para lo que se requiere uniformidad en la legislación.

---

<sup>58</sup> La diferencia en las condiciones de vida en el territorio federal en México es sin duda un aspecto que debiera ser analizado con mayor detenimiento. Son evidentes las diferencias de desarrollo, por ejemplo entre Nuevo León y el Distrito Federal, por un lado, y Chiapas y Oaxaca, por otro.

2) Sin embargo, en el federalismo alemán se distingue entre los principios o funciones y los medios para llevarlos a cabo. La uniformidad de las leyes no significa necesariamente centralización en la facultad para aprobarlas. Se trata de una relación de medio a fin. No se debe confundir el medio con el fin, el diseño del medio puede flexibilizarse de acuerdo con las necesidades concretas.

Se debería transitar entonces de un planteamiento o diagnóstico unidimensional que considera sólo (o prioritariamente) la función diferenciadora del federalismo, a un planteamiento multidimensional, cuyo planteamiento o diagnóstico considere diferenciadamente los distintos aspectos involucrados en el problema: en el nivel de los fines del federalismo, las tendencias centrífugas pero también centrípetas,<sup>59</sup> en el nivel de los medios, la inclusión de los mecanismos que puedan dar solución al fin que se considere necesario priorizar, pero con una perspectiva diferenciada, sin dejar de considerar que la priorización en un aspecto puede ocasionar el descuido de otro.

El planteamiento multidimensional y multicausal que originó la reforma en Alemania nos muestra que vale investigar con mayor acuciosidad cuáles son realmente, en su funcionamiento, las características del federalismo en México, más allá de lo que establece la Constitución. Es necesario actualizar la afirmación convencional que ubica el fenómeno de la centralización casi exclusivamente en el ámbito legislativo y explorar otros ámbitos en los que se presenta tal centralización. Por otra parte, debe considerarse que una de las causas de la centralización, la concentración de todos los cargos ejecutivos y la mayoría de los legislativos en un solo partido, ya no existe: la divergencia en la integración partidista puede fomentar el funcionamiento del federalismo en la Constitución material, pero por otra parte, la existencia de pluralidad en la integración de esos cargos, añade un nuevo elemento de posible conflicto motivado en las naturales diferencias partidistas.

---

<sup>59</sup> Ciertamente hay federalismos que tienden más a una u otra tendencia; sin embargo ambas tendencias están presentes en mayor o menor medida en cada sistema federal.



## REFORMA POLÍTICA Y CULTURA POLÍTICA: EL CASO ARGENTINO\*

Liliana DE RIZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La Argentina en crisis*. III. *Hacia la normalización institucional*. IV. *La presidencia de Kirchner: ¿continuidad o cambio político?* V. *Reflexión final*. VI. *Post scriptum*. VII. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

El papel de las instituciones fue largamente subestimado en los análisis políticos de América Latina. La antinomia desarrollo *versus* atraso dominó los debates durante las décadas sesenta y setenta, y disoció la modernización de la economía de la construcción de las instituciones de la democracia. Este divorcio entre las instituciones que transforman las libertades en derechos, y los procesos de transformación de las estructuras de la economía, intentó ser reconciliado por los populismos en el plano político y por el desarrollismo en la economía. El desenlace del fracaso de esas experiencias históricas, hacia fines de los sesenta, fue la represión de las demandas populares a través de la instauración de regímenes militares.

La regímenes democráticos instalados desde comienzos de la década de los ochenta hicieron resurgir en nuevos términos, viejos debates sobre el papel que juegan las instituciones en la estabilidad y en la calidad de las democracias. En ese debate, Dieter Nohlen fue un pionero. Y lo fue, no sólo por la envergadura y alcance de las investigaciones que realizó, sino también, por la originalidad del enfoque adoptado. Para Nohlen, las instituciones importan, pero sus análisis apuntan a captar la interacción específica entre

---

\* Una primera versión de este trabajo fue publicada en López Rubí Calderón, José R. (coord.), *Política y ciencia política en Dieter Nohlen*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2007. Versión publicada en la edición de 2009.

instituciones y contextos sociales y político-estructurales definidos. Toda relación causal simple entre instituciones y desarrollo político no tiene cabida en sus trabajos. Eso permite comprender por qué sus propuestas de reforma política supieron captar las particularidades de cada caso sin caer en determinismos y sin descuidar las implicaciones teóricas, y el riguroso soporte de datos empíricos que acompaña sus contribuciones. “Sólo conociendo la configuración específica de las variables en juego se pueden formular propuestas de reforma política”, no se cansará de repetir en sus disertaciones. De ahí la potencia de sus contribuciones a los procesos de reforma política en América Latina, que supo, como pocos, estudiar en sus manifestaciones particularidades. Nohlen no se dejó seducir por el encanto de las recetas generales que recurrentemente, atrapan a estudiosos de la región.

Tuve la suerte de conocerlo personalmente, cuando la democracia en Argentina, recién instaurada, alimentaba el entusiasmo en los más variados debates. Nohlen me ayudó a apreciar la importancia de la dimensión institucional en el análisis político y en particular despertó mi interés por el análisis de los sistemas electorales. Mis estudios sobre Argentina, tanto del sistema nacional como de la variopinta colección de sistemas electorales provinciales, fue guiado por su obra. Hemos compilado juntos, *Reforma institucional y cambio político*, un libro dedicado a analizar las alternativas de la reforma política en Argentina que reunió a científicos políticos, sociólogos, constitucionalistas y políticos, e impulsó los temas de una agenda de reformas en el debate de la década de 1980.<sup>1</sup> Continuamos en contacto a través del trabajo conjunto<sup>2</sup> de encuentros en seminarios y del continuo intercambio de impresiones sobre el mundo cada vez más peligroso en que vivimos.

El análisis de los acontecimientos políticos en Argentina en los últimos años, tras la crisis sin precedentes que asoló al país a fines de 2001, coloca a la reflexión sobre el rol de las instituciones en la democracia argentina, en el lugar central que tuvo en los años del inicio de la experiencia democrática. Como entonces, en que la transición hacia la democracia desde el autoritarismo obligó a pensar en las instituciones capaces de mediar los conflictos e incentivar los comportamientos cooperativos que hicieran posible traducir programas de gobierno en leyes, hoy es necesario reflexionar sobre cómo reconstruir un sistema de partidos competitivo que la crisis arrasó. Este en-

---

<sup>1</sup> Nohlen, Dieter y De Riz, Liliana (comps.), *Reforma institucional y cambio político en Argentina*, Buenos Aires, Legasa, 1991.

<sup>2</sup> De Riz, Liliana y Nohlen, Dieter, “Verfassungsreform und Präsidentialismus in Argentinien”, *Argentinien heute*, en Waldmnn, Peter et al. (comps.), Madrid, Vervuert, Frankfurt, 2002, pp. 337-357.

sayo se propone poner de manifiesto la actualidad de las contribuciones de Nohlen al debate argentino y con ese fin explora la experiencia de la crisis y de la reconstrucción en curso.

## II. LA ARGENTINA EN CRISIS

Una mirada de conjunto al proceso político argentino alerta sobre el riesgo de que la democracia se convierta en populismo cuando las instituciones se debilitan al extremo de dejar vacante su función.<sup>3</sup> Entonces, el poder no se ejerce a través de la mediación del Congreso y de los partidos, sino a través de la relación directa del líder con las bases sociales, cimentada en recompensas o castigos. Las experiencias históricas de la democracia en Argentina, recurrentemente interrumpidas por golpes militares a lo largo del siglo XX, estuvieron pervertidas por el fraude, la persecución de las minorías, la proscripción política del peronismo, la corrupción y el clientelismo. El primer gobierno de la democracia establecida en 1983 sucumbió al marasmo de la hiperinflación y el presidente Alfonsín debió adelantar la transmisión del mando. Tras dos presidencias (1989-1999), Menem fue derrotado en su intento de ser reelecto por tercera vez, por una coalición opositora que supo interpretar las demandas de restaurar la ética en la función pública y respetar el gobierno de la ley. El gobierno de la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación (1999-2001) no pudo modificar el curso de la economía y las medidas de austeridad que implementó profundizaron la recesión. Como observa Juan Corradi, “Argentina parecía un monumento desvencijado del segundo mundo, un rompecabezas estatista desencajado que nadie podía o quería volver a armar”.<sup>4</sup> Sin embargo, un escándalo de sobornos en el Senado fue el primero

---

<sup>3</sup> Levitsky y Murillo proponen la definición operacional del concepto de “fuerza de las instituciones” a través de dos dimensiones: la capacidad de sobrevivir a los cambios en las relaciones de poder, de modo tal que los actores desarrollen expectativas compartidas basadas en conductas pasadas, y el grado en el que las reglas escritas se cumplan en la práctica. Levitsky, Steven y Murillo, María Victoria, “Building Castles in the Sand? The Politics of Institutional Weakness in Argentina”, en Levitsky, Steven y Murillo, María Victoria, *The Politics of Institutional Weakness. Argentine Democracy*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 2005, pp. 21-44. La volatilidad de normas y, sobre todo, de los comportamientos, que acompaña a los cambios en las relaciones de poder, así como el bajo grado de cumplimiento de las reglas escritas, son una constante en la sociedad argentina.

<sup>4</sup> Corradi, Juan, “El preludeo del desastre: reforma débil, política competitiva en la Argentina”, en Wise, Carol y Roett, Riordan, *La política posterior a la reforma de mercado en América Latina: competencia, transición, colapso*, Buenos Aires, ISEN, Grupo Editor Latinoamericano, 2004, p. 144; De Riz, Liliana, “Políticas de reforma, Estado y sociedad”, en Nohlen,

de una serie de episodios que restaron credibilidad al gobierno y precipitaron su caída. El clima de generalizado descontento cristalizó en los resultados de las elecciones legislativas de renovación parcial de octubre de 2001. Esas elecciones reflejaron el descrédito de la clase política: los votos nulos y en blanco y la tasa de abstención ascendieron a niveles inéditos.<sup>5</sup>

La percepción generalizada de un Estado a la deriva —la crisis de gobernabilidad y, en particular, de liderazgo— motorizó el desenlace. La negativa del Fondo Monetario Internacional (FMI) a adelantar un desembolso de 1,600 millones de dólares que hubiera dado un respiro al gobierno, llevó al entonces ministro de Economía Domingo Cavallo a imponer estrictos límites a los retiros bancarios y a la circulación de efectivo en un intento por frenar la fuga de capitales del sistema financiero. Las consecuencias devastadoras del denominado “corralito” financiero sobre los ahorros de las clases medias y sobre los sectores empobrecidos dependientes de la economía informal, fueron inmediatas. La sociología analizó la importancia de la amplia clase media argentina en la contención del conflicto social; fue siempre un amortiguador frente a la pobreza creciente. Argentina tenía ciertos niveles básicos de igualdad reconocidos en todo el mundo y un paisaje social relativamente bien integrado. Cuando la clase media pacífica salió a la calle, en el acto la siguieron los excluidos. La rabia y la desesperación se multiplicaron en las calles. Los días 18 y 19 de diciembre de 2001, Argentina fue sacudida por una ola de protestas, en gran parte espontáneas —manifestaciones a veces violentas, bloqueo de rutas por desocupados, demostraciones de decenas de miles de ahorristas golpeando cacerolas— y, en menor medida, menos espontáneas, como lo fueron los saqueos de comercios. La represión de las masas movilizadas ante la casa de gobierno para reclamar la renuncia del presidente y todo su gabinete dejó un saldo de 30 muertos y decenas de heridos.

El 20 de diciembre el presidente De la Rúa renunció.<sup>6</sup> A pesar de la debacle económica, la crisis social e institucional y la sucesión de cinco pre-

---

Dieter (comp.), *Democracia y neocrítica*, Caracas, Nueva Sociedad, 1995, pp. 59-78; De Riz, Liliana, “Argentina: Democracy in Turmoil”, en Domínguez, Jorge y Lowenthal, Abraham, *Constructing Democratic Governance: South America in the 1990*, Washington, D. C., John Hopkins University Press, 1996, pp. 147-165.

<sup>5</sup> Entre 1983 y 1999, el voto nulo osciló entre el 0.5 y el 1.5% de los sufragios emitidos; el voto blanco a su vez lo hizo entre el 2% y el 4%. En 2001, el primero ascendió al 12.5% y el segundo al 9.4%. La tasa de abstención, que en el período 1983-1999 se ubicó en promedio entre el 15% y el 20%, en octubre de 2001 alcanzó el 27%.

<sup>6</sup> Vacante la vicepresidencia, el Congreso, tras una breve asunción del presidente provisional del Senado, eligió a Adolfo Rodríguez Saá, gobernador peronista de la provincia

sidentes en menos de dos meses, las instituciones de la democracia sobrevivieron. Una salida parlamentaria aseguró la continuidad del régimen democrático en medio del vacío creado por la ausencia de proyectos políticos. La sociedad quedó a merced de iniciativas justificadas por la resignación o la impotencia.

Argentina estuvo durante muchos meses sumergida en el caos institucional y social. La perspectiva de una desintegración incontenible acompañó las reacciones de la sociedad y del gobierno. Lo que había comenzado como una protesta contra la gestión de De la Rúa, se convirtió en una masiva rebelión cívica contra toda la dirigencia política. La rebelión llevaba una crítica implacable contra todo el sistema político. Bajo el slogan “Que se vayan todos”, las protestas atacaron los tres órdenes de gobierno, exigiendo la renuncia de todo el Congreso y la Corte Suprema de Justicia. La impugnación al sistema representativo y el reclamo de formas de democracia directa que cortaran de raíz con el pasado inmediato, tuvo su centro en la ciudad de Buenos Aires y entre sus principales protagonistas, a los *ahorristas* provenientes de la clase media que vieron sus ahorros pesificados y cautivos en los bancos. Los desocupados, conocidos como “piqueteros”, marcharon en todos los centros urbanos importantes del país exigiendo trabajo y comida. También comenzaron a formar parte de la vida cotidiana las “asambleas barriales” que dieron voz al descontento de la clase media empobrecida. En Buenos Aires primero, y en otras ciudades del interior después, los bancos acorazaron sus edificios para defenderse de los ahorristas que reclamaban la devolución de su dinero bloqueado; proliferaron las huelgas generales, las manifestaciones de los desocupados, los “piquetes”. El historiador Luis Alberto Romero describe las tres figuras sociales que sintetizaron la nueva realidad: los *caceroleros*, los *piqueteros* y los *cartoneros*:

Los primeros, en general provenientes de los sectores de clase media, que reclamaban ante los bancos o las sedes gubernamentales por sus ahorros perdidos o por la corrupción de los políticos, expresan la protesta rabiosa e irreflexiva de los defraudados. Los segundos, desocupados que se manifiestan cortando caminos, son la voz, terrible y justa a la vez, de los excluidos. Los últimos, que por las noches revuelven la basura para juntar

---

de San Luis, como presidente interino. Rodríguez Saá declaró la suspensión de pagos de la deuda externa. Sin el aval de su partido, y en medio de un clima de tumultos y saqueos, terminó por renunciar a tan sólo una semana de haber sido electo. En enero, luego de un fugaz paso por la presidencia del presidente de la Cámara de Diputados, el Congreso designó a Eduardo Duhalde presidente, el quinto en menos de dos semanas.

papeles y cartones que valen su peso en dólares, semejan la invasión de los ejércitos de las tinieblas sobre la *ciudad propia*, como decía hacia 1870, en circunstancias similares, el intendente de Santiago de Chile, Benjamín Vicuña Mackenna.<sup>7</sup>

### III. HACIA LA NORMALIZACIÓN INSTITUCIONAL

Las elecciones presidenciales de abril de 2003 se llevaron a cabo en medio de un clima de incertidumbre: en ese contexto, un 92% de los argentinos desconfiaba del gobierno y un 95%, de los partidos políticos.<sup>8</sup> Sin embargo, el dólar no se disparó: las señales de reactivación económica cambiaron el humor colectivo.<sup>9</sup> La fase favorable del ciclo económico, puede ser un instrumento formidable para reconstituir el liderazgo político. En el último siglo, los gobiernos con supremacía presidencial (el primer gobierno de Juan Domingo Perón y el primero de Carlos Menem) estuvieron asociados a vientos favorables en la economía. En 2002, seis de cada 10 argentinos consideraban que hay democracia cuando se garantiza el bienestar de la gente, atribuyéndole al voto y a la libertad de expresión, un papel secundario.<sup>10</sup>

La previa manipulación del marco institucional a través de la suspensión de las internas partidarias en el Partido Justicialista —por ley se establecía la obligatoriedad de su realización— y la autorización a tres candidatos provenientes del mismo partido a competir, reiteraron una práctica política de larga tradición en Argentina: cuando las reglas no favorecen los resulta-

---

<sup>7</sup> Romero, Luis Alberto, *La crisis argentina Una mirada al siglo XX*, Argentina, Siglo XXI Editores, 2003, p. 113.

<sup>8</sup> Latinobarómetro, 2002.

<sup>9</sup> Con el sistema bancario paralizado y sin perspectivas claras de una posible ayuda internacional, el Producto Bruto Interno (PBI) se contrajo 16% en el primer semestre de 2002. La tasa de desempleo alcanzó uno de sus niveles más altos en la historia con un porcentaje cercano al 25%. Alrededor de 5 millones de personas cayeron en la pobreza entre octubre de 2001 y junio de 2002 y la indigencia alcanzó a un cuarto de la población urbana. Cuando parecía reinar una suerte de tregua social, en junio de 2002, el asesinato de dos piqueteros en una represión policial a una protesta precipitó el acortamiento del mandato del presidente Duhalde y abrió un periodo de gran incertidumbre política. La amenaza de una espiral de violencia sin control, con un presidente transitorio en retirada a plazo definido, instaló la confusión generalizada y tiñó la convocatoria a elecciones de sospechas de violencia.

<sup>10</sup> PNUD, “Aportes para el desarrollo humano de la Argentina”, *Informe de Desarrollo Humano de la Argentina. La democracia y los argentinos*, 2002, p. 11, disponible en [www.desarrollohumano.org.ar](http://www.desarrollohumano.org.ar).

dos esperados por los poderosos de turno, se cambian.<sup>11</sup> Los resultados de las elecciones de octubre de 2003 confirmaron el colapso parcial del sistema partidario. El peronismo, en conjunto, cosechó el 61% de los votos. La crisis de representación quedó confinada sobre todo a los votantes de clase media que habían apoyado en el pasado, al Partido Radical. La debacle electoral del radicalismo —el candidato de la Unión Cívica Radical obtuvo el 2.27% de los sufragios— mostró el estallido del sistema partidario que desde 1983 había girado en torno de justicialismo y el radicalismo. El peronismo pudo sortearla e iniciar el difícil proceso de reunificación interna bajo un nuevo liderazgo. El presidente Kirchner fue consagrado con el 22.4% de los sufragios, tras la renuncia de Menem, el candidato más votado del peronismo (24.5%), a competir en la segunda vuelta. Se descubrió entonces que no había sido regulada la circunstancia de que uno de los dos competidores renunciara a la segunda vuelta y en ausencia de especificaciones sobre qué hacer debido a “lagunas” en la legislación electoral, se consagró al segundo candidato más votado. No hubo *ballotage* a pesar a la enorme fragmentación partidaria que lo anunciaba como inevitable. Esta anomalía explica la excepcionalidad de la situación en la que Kirchner asumió el mando. La manipulación de las reglas del sistema democrático ha sido una constante en la vida política argentina.

El presidente tenía que afirmar su autoridad para compensar la debilidad de su origen y debía hacerlo en el contexto de un sistema partidario en crisis, instituciones frágiles e inéditos niveles de fragmentación y protesta social.<sup>12</sup> El presidencialismo argentino otorga al Ejecutivo un formidable número de competencias y facultades que le permiten tomar decisiones unilaterales.<sup>13</sup> No obstante, la fuerza de un presidente no depende sólo de sus poderes constitucionales: la solidez de su base partidaria, el alcance de los poderes administrativos que le permiten obtener los apoyos necesarios, la

---

<sup>11</sup> Una abrumadora mayoría de argentinos —82%— reconoce que la falta de respecto a las leyes es un problema grave en el país. PNUD, “Argentina después de la crisis: un tiempo de oportunidades”, *Informe de Desarrollo Humano*, 2005, p. 36, disponible en [www.desarrollohumano.org.ar](http://www.desarrollohumano.org.ar).

<sup>12</sup> La desconfianza hacia los políticos y los partidos se extiende al Poder Judicial. Sólo un 29% de los ciudadanos confía en la justicia (Latinobarómetro, 2006, p. 80).

<sup>13</sup> De Riz, Liliana y Sabsay, Daniel, “Perspectivas de modificación del sistema presidencial en Argentina”, en Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (eds.), *Presidencialismo versus Parlamentarismo. América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991, pp. 215-232; De Riz, Liliana, “La frustrada reforma del presidencialismo argentino”, en Arias, César y Ramacciotti, Beatriz (eds.), *Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina*, Washington D. C., OEA, Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown, 2005, pp. 223-228.

calidad del liderazgo presidencial, la tradición y la cultura política del país, cuentan.<sup>14</sup>

#### IV. LA PRESIDENCIA DE KIRCHNER: ¿CONTINUIDAD O CAMBIO POLÍTICO?

La acefalia del Partido Justicialista y la pasividad de su Consejo Nacional dieron un importante margen de autonomía al presidente en los comienzos de su gestión para fijar su impronta en el movimiento político creado por Perón. El crecimiento ininterrumpido y a elevadas tasas de la economía desde el segundo semestre de 2002, la exitosa restructuración de la deuda, el notable crecimiento del empleo y la reducción de la pobreza y la indigencia, afirmaron la autoridad presidencial, condición *sine qua non* de la gobernabilidad democrática en un país presidencialista, en el doble sentido del término “gobernabilidad”, *i. e.*, como eficacia del gobierno para lograr sus metas, y como reconocimiento de la autoridad estatal por parte de la sociedad, un aspecto clave para dejar atrás la crisis y comenzar la reconstrucción del aparato estatal.

La renovación de los cargos de la Corte Suprema de Justicia y la anulación por la vía legislativa de las leyes de Obediencia<sup>15</sup> Debida y de Punto Final,<sup>16</sup> en el contexto de la proclamada voluntad del presidente de terminar con las formas tradicionales de hacer política, respondieron a la demanda de la sociedad de respeto de los derechos humanos y de transparencia en la gestión de la *res publica*. Las elecciones de renovación parcial de la legislatura, en octubre de 2005, dieron un triunfo claro al gobierno con el 40% de los sufragios logrado por el Frente para la Victoria: el Partido Justicialista (no kirchnerista) obtuvo el 11% y la UCR poco más del 13%. Con 112 dipu-

---

<sup>14</sup> Nohlen, Dieter, “Cómo fortalecer la gobernabilidad democrática a partir de la reforma a los sistemas de gobierno presidenciales en América Latina? Diez conclusiones”, en Arias, César y Ramacciotti, Beatriz, *op. cit.*, nota anterior, pp. 135-144.

<sup>15</sup> La Ley de Obediencia debida, sancionada en junio de 1987, calificó como no punibles a todos aquellos que obraron en estado de coerción bajo subordinación a la autoridad superior y en cumplimiento de órdenes, sin facultad o posibilidad de inspección, oposición o resistencia a ellas en cuanto a su oportunidad y legitimidad.

<sup>16</sup> La Ley de Punto Final sancionada en diciembre de 1986 fijó un plazo de 60 días corridos a partir de la fecha de su promulgación para iniciar acciones legales. A partir de esa fecha se extinguía la acción penal contra toda persona que hubiere cometido delitos vinculados a la instauración de formas violentas de acción política hasta el 10 de diciembre de 1983.



tados, el partido del presidente no logró el quórum propio, pero no le habría de ser difícil obtenerlo. El duelo Kichner-Duhalde que encarnó la competencia electoral terminó con la victoria del presidente sobre su adversario más poderoso. Ese fue un paso necesario para iniciar la reunificación del peronismo bajo su liderazgo. La disciplina partidaria de la bancada mayoritaria en ambas cámaras del Congreso y la fragmentación de los partidos de la oposición favorecieron la delegación de atribuciones y la concentración de las decisiones en el presidente, única figura de alcance nacional. La ley que reglamentó los decretos de necesidad y urgencia no fija plazos para que el Congreso se expida sobre un decreto de esas características y establece que basta una de las cámaras para ratificarlo. Por su parte, gracias a la modificación de la legislación de la administración financiera del Estado, el jefe de gabinete puede reformar el presupuesto, lo que libera al Ejecutivo de toda injerencia del Congreso en materia presupuestaria. Esta es una formidable herramienta para que el presidente decida sin la interferencia de otros actores relevantes.

La anunciada reforma política desapareció de la agenda. Ésta ha sido la suerte corrida por los reiterados compromisos que hicieron los partidos en favor de la renovación de las instituciones y luego abandonaron, sin dar explicación. El Partido Justicialista logró descomprimir tensiones en su seno, atezadas por las pujas constantes por el liderazgo, y fue cerrando filas alrededor de Kirchner. La oposición fragmentada no ha podido disputarle su supremacía y las encuestas continúan reflejando los altos niveles de popularidad del presidente. Argentina es hoy un país en crecimiento y en proceso de reconstrucción social tras el marasmo de la crisis. La demanda por la transparencia sigue viva, pero no encuentra eco, como si la sociedad se resignara a que el gobierno quede encarnado en la voluntad de un presidente a quien se confía el timón de la sociedad y del que no se espera que rinda otra cuenta que no sea la eficacia de su desempeño para satisfacer demandas de diversos sectores de la población. Ésta es una democracia de un partido dominante, unificado alrededor del presidente, ya sea por convicción de quienes le siguen, o bien por conveniencia de quienes siempre se alinean con los ganadores.

Contrariando las previsiones acerca de la necesaria búsqueda de consensos a que se vería obligado por el escaso caudal electoral con que llegó al poder, el presidente Kirchner gobierna solo, prolongando una larga tradición de gobernantes en el país. El triunfo electoral en las elecciones intermedias de octubre de 2005 fortaleció ese modo de ejercer el poder. La política aparece como un duelo entre el presidente y los enemigos que lo acechan.

Ni el camino a la chilena de construcción de coaliciones y tradición cooperativa, ni el reagrupamiento político brasileño fueron transitados para salir de la crisis. El desafío de reconstruir un sistema de partidos que acompañe las profundas transformaciones ocurridas en democracia, sigue pendiente.

## V. REFLEXIÓN FINAL

La envergadura de la crisis vivida en 2001-2002 ha favorecido políticas de corto plazo destinadas a dar respuesta a la emergencia económica y social en el contexto del vacío creado por la desarticulación del sistema de partidos. ¿Acaso no ha llegado el momento de preguntarse cómo diseñar las reformas que incentiven la transparencia y eficacia de las decisiones, poniendo límites al ejercicio discrecional del poder para recuperar la confianza ciudadana en las instituciones? La obra de Dieter Nohlen es un marco de referencia obligado para dar respuestas a estos interrogantes y abrir un debate tan necesario como postergado.

## VI. *POST SCRIPTUM*

Muy cerca de promediar su mandato, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner no ha modificado el modo de gobernar ejercido previamente por su esposo cuyos rasgos más salientes son la concentración de las decisiones, la falta de una estrategia anticipatoria y preventiva, la improvisación y el predominio de un enfoque de corto plazo en las decisiones, más orientado a reparar los efectos de las políticas que a modificar sus causas.

La promesa incumplida de una modernización política, la falsificación de las estadísticas del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) que oculta el crecimiento de la pobreza, el aumento del desempleo, el desplome de la inversión, la caída del PBI, un conflicto con el sector agropecuario —el más dinámico y moderno del país— que logró la convergencia de renovados descontentos de los distintos estratos que componen las heterogéneas clases medias argentinas y los escándalos de corrupción, son factores todos que erosionaron el capital político del matrimonio presidencial.

Nos encontramos en un escenario que combina los problemas críticos internos con la crisis de la economía mundial.<sup>17</sup> La administración ya no

---

<sup>17</sup> De Riz, Liliana, “Argentina, una vez más en la encrucijada”, *Revista Temas y Debates*, Rosario, Universidad Nacional de Rosario, diciembre de 2009, año 12, núm. 16, pp. 9-29.

puede fundarse en la abundancia de recursos que caracterizó al quinquenio 2003-2007 y consolidó el liderazgo del presidente Kirchner. Tras la derrota del oficialismo en los principales distritos en las elecciones de renovación parcial del Congreso celebradas con anticipación el 28 de junio pasado, la presidenta ha retomado la convocatoria a una reforma política circunscrita al retorno a la ley de internas abiertas y obligatorias, derogada durante la administración de su esposo. No se puede prever la suerte de esta iniciativa dado el cúmulo de conflictos acumulados durante su gestión y la velocidad con que los temas ingresan y desaparecen de la agenda de gobierno que no encuentra un rumbo.

El dato más relevante para comprender los desafíos de la actual coyuntura es que todavía no es prioridad para todas las fuerzas políticas el acuerdo sobre una agenda nacional de respuesta a la crisis. Puede concluirse con Dieter Nohlen que “no existen para la democracia arreglos político-institucionales para resolver los problemas políticos que se fundan en una cultura política adversa a la democracia, en una desconfianza generalizada, en la intolerancia, en la extrema polarización ideológica y en el rechazo de cualquier compromiso”.<sup>18</sup>

Erosionada la confianza en el gobierno y multiplicadas las sospechas de corrupción de funcionarios públicos, la intolerancia al disenso por parte de un gobierno que identifica el desacuerdo con la actitud golpista y no abandona un lenguaje confrontacional, combinada con la tradicional renuencia de la elites políticas para enhebrar consensos, auguran tiempos difíciles. Es el sistema republicano y democrático el que está en riesgo.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- BOTANA, Natalio, *Poder y hegemonía. El régimen político después de la crisis*, Buenos Aires, Emecé, 2006.
- CORRADI, Juan, “El preludeo del desastre: reforma débil, políticas competitiva en la Argentina”, en WISE, Carol y ROETT, Riordan, *La política posterior a la reforma de mercado en América Latina: competencia, transición, colapso*, Buenos Aires, ISEN, Grupo Editor Latinamericano, 2004.
- DE Riz, Liliana y SABSAY, Daniel, “Perspectivas de modificación del sistema presidencial en Argentina”, en NOHLEN, Dieter y FERNÁNDEZ, Mario

---

<sup>18</sup> Nohlen, Dieter, “Instituciones y cultura política”, *Revista PostData*, Buenos Aires, agosto de 2008, núm. 13, pp. 27-45.

- (eds.), *Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991.
- DE RIZ, Liliana y SABSAY, Daniel, “Políticas de reforma, Estado y sociedad”, en NOHLEN, Dieter (comp.), *Democracia y neocrítica*, Caracas, Nueva Sociedad, 1995.
- DE RIZ, Liliana y SABSAY, Daniel, “Argentina: Democracy in Turmoil”, en DOMÍNGUEZ, Jorge y LOWENTHAL, Abraham, *Constructing Democratic Governance: South America in the 1990*, Washington, D. C., John Hopkins University Press, 1996.
- DE RIZ, Liliana et al., “Verfassungsreform und Präsidialismus in Argentinien”, *Argentinien heute*, en WALDMAN, Peter et al. (comps.), Madrid, Veruert. Frankfurt, 2002.
- DE RIZ, Liliana y SABSAY, Daniel, “La frustrada reforma del presidencialismo argentino”, en ARIAS, César y RAMACCIOTTI, Beatriz (eds.), *Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina*, Washington, OEA, Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown, 2005.
- DE RIZ, Liliana y SABSAY, Daniel, “Argentina, una vez más en la encrucijada”, *Revista Temas y Debates*, Rosario, Universidad Nacional de Rosario, diciembre de 2009, año 12, núm. 16.
- LEVITSKY, Steven y MURILLO, María Victoria, “Building Castles in the Sand? The Politics of Institutional Weakness in Argentina”, en LEVITSKY, Steven y MURILLO, María Victoria, *The Politics of Institutional Weakness. Argentine Democracy*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 2005.
- NOHLEN, Dieter y DE RIZ, Liliana (comps.), *Reforma institucional y cambio político en Argentina*, Buenos Aires, Legasa, 1991.
- NOHLEN, Dieter, “Cómo fortalecer la gobernabilidad democrática a partir de la reforma a los sistemas de gobierno presidenciales en América Latina? Diez conclusiones”, en ARIAS, César y RAMACCIOTTI, Beatriz (eds.), *Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina*, Washington, OEA, Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown, 2005.
- NOHLEN, Dieter, *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, México, Porrúa, UNAM, 2006.
- NOHLEN, Dieter, “Instituciones y cultura política”, *Revista PostData*, Buenos Aires, agosto de 2008, núm. 13.
- PNUD, “Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina”, *Informe de Desarrollo Humano de la Argentina. La democracia y los argentinos*, 2002, disponible en [www.desarrollohumano.org.ar](http://www.desarrollohumano.org.ar).

PNUD, “Argentina después de la crisis: un tiempo de oportunidades”, *Informe de Desarrollo Humano*, 2005, disponible en [www.desarrollohumano.org.ar](http://www.desarrollohumano.org.ar).

ROMERO, Luis Alberto, *La crisis argentina Una mirada al siglo XX*, Argentina, Siglo XXI Editores, 2003.

## LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN MÉXICO: RECLAMO, REPRESENTACIÓN CIUDADANA O DEFICIENCIA DEMOCRÁTICA\*

René VALDIVIEZO S.  
René VALDIVIEZO I.

SUMARIO: I. *Introducción: el contexto nacional.* II. *México. Una democracia deficiente.* III. *Las candidaturas independientes en la historia de México.* IV. *Candidatos independientes a partir de la reforma. Los resultados.* V. *Las candidaturas independientes. Descontento, representación o deficiencia democrática.* VI. *Fuentes.*

### I. INTRODUCCIÓN: EL CONTEXTO NACIONAL

México ha tenido, desde mediados del siglo anterior, un largo proceso de cambios políticos y sociales, el cual ha pasado, tanto por momentos muy delicados y violentos, como por momentos tranquilos y pacíficos, los cuales han permitido que nuestro país evite las dictaduras y haya seguido un camino y desarrollo más institucional.

Sin duda alguna, el movimiento ferrocarrilero de los años 1958-59 y luego las agresiones gubernamentales a las manifestaciones sociales de la década de los sesenta, que llegan a su máxima expresión con la represión del movimiento estudiantil de 1968, marcaron el inicio de un largo proceso, llamado por algunos, no sin variantes y críticas, “transición democrática” (Aguayo, Woldenberg, Ackerman, Encinas, Becerra, etcétera).

La década de los setenta no inició diferente que la anterior y presentó, de nueva cuenta, represión del gobierno de Luis Echeverría a los estudiantes con el llamado “Halconazo” de 1971 y el enfrentamiento a la guerrilla,

---

\* La primera versión de este trabajo fue presentada en XIX ISA World Congress of Sociology-RC18. Toronto, Ca., Julio de 2018.

especialmente a la Liga Comunista 23 de septiembre, al Partido de los Pobres, y al Movimiento de Acción Revolucionaria.

Pero también, en esa década, tuvimos un momento aciago, con la llamada Reforma Política del presidente José López Portillo, cuyos trabajos culminaron con las reformas constitucional y electoral, en 1977, las cuales permitieron el registro y participación electoral de diversos partidos políticos, entre ellos, el Partido Comunista Mexicano (PCM).

Como consecuencia de esa reforma, la elección federal de 1979 tuvo la participación, además de los partidos que ya tenían registro, del PCM, del Partido Socialista de los Trabajadores (PST) y del derechista Partido Demócrata Mexicano (PDM). Se inició, con esta elección, un largo periodo en el que los procesos electorales adquirieron centralidad en la lucha política del país.

La década de los ochenta fue importante en este proceso, pues, además de vivir con una profunda crisis económica y ver la entrada de México al comercio internacional (GATT), nuestro país sufrió el terremoto de 1985, en donde fuimos testigos de la importante participación ciudadana en el rescate de la Ciudad de México. Este momento representó, en la historia de México, una ruptura con la dependencia del gobierno, y la sociedad rebasó, en su organización y participación, a todas las autoridades.

Tres años después, en 1988, el partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), vivió una profunda fractura con la salida de sus filas de la llamada “Corriente Democrática”, encabezada, entre otros, por Porfirio Muñoz Ledo y Cuauhtémoc Cárdenas, este último se convirtió en el candidato de un importante bloque electoral opositor: el Frente Democrático Nacional (FDN),<sup>1</sup> el cual, a decir de muchos analistas y actores políticos, triunfó en esa elección presidencial y fue víctima de un fraude electoral.<sup>2</sup>

Las elecciones tomaban cada vez más importancia y, de la cerrazón política de 20 años atrás, México vivía épocas novedosas, de participación y de confrontación con el sistema, especialmente en lo electoral, lo que era impensable anteriormente.

---

<sup>1</sup> Integrado por: el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) y el Partido Popular Socialista (PPS). La Corriente Democrática, escindida del PRI encabezó el Frente y el Partido Mexicano Socialista (PMS) prestó su registro para poder participar en la elección.

<sup>2</sup> Anaya, Martha, *1988: el año que calló el sistema*, México, Debate, 2008; “Las sombras del 88”, *Revista Proceso*, México, 2003.

Un año después, en 1989, el Partido Acción Nacional (PAN) lograba el triunfo en las elecciones de gobernador del estado de Baja California, siendo el primer triunfo de un partido opositor en una gubernatura en la etapa contemporánea de México.<sup>3</sup>

En la década de los noventa, precisamente en 1991, fue fundado, el Instituto Federal Electoral (IFE), cuyo Consejo General fue integrado por consejeros magistrados, aunque la Presidencia del Consejo permanecía en manos del gobierno federal (secretario de gobernación). De esta forma, se iniciaba la separación de la autoridad electoral de manos del gobierno, tanto en el ámbito federal, como en los estados.

En ese mismo año, el PAN gana su segunda gubernatura en el país, triunfando en las elecciones del estado de Guanajuato y en los años siguientes de esa década, este partido obtiene triunfos en la elección de gobernador de los estados de: Chihuahua, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, Aguascalientes y Nayarit. Mientras tanto, el partido de izquierda, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), fundado en 1989, obtiene, en esa década, triunfos en las elecciones de gobernador de los estados de: Zacatecas, Tlaxcala, Baja California Sur y la Ciudad de México (antes Distrito Federal). Si los referentes para evaluar la democratización del país fueran sólo las elecciones y las alternancias en los gobiernos, estos triunfos serían evidencia suficiente.

En 1994, nuestro país vivió, en el ámbito económico, el inicio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), pero al mismo tiempo, se daba el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), en Chiapas, el cual ponía en el centro de la discusión, la profunda exclusión de los grupos originarios en el país y la gran diferencia entre el mundo que defendía al comercio internacional y los grupos sociales excluidos. Ese año fuimos testigos, también, del asesinato del candidato del PRI a la Presidencia de México, y del dirigente del mismo partido, con lo que los avances en la democratización del país se ponían en duda.

El ambiente político se descomponía nuevamente y los partidos políticos mostraban debilidad en su imagen y presencia ante la población, lo que representaba una nueva crisis. Los partidos políticos se veían disminuidos frente a la crisis política y frente a la irrupción de una fuerza política-social, no partidista, el EZLN.

---

<sup>3</sup> En el ámbito municipal, la primera victoria electoral de un partido u organización diferente que el PRI, se dio en los años de la década de 1940, en León, Gto., y en Quiroga, Mich.



En este marco político, en 1996, se lleva a cabo otra gran reforma electoral que le dio autonomía total al IFE, quitando a la Secretaría de Gobernación de su estructura. La autoridad electoral quedaba totalmente en manos de los ciudadanos. Fue sin duda una enorme bocanada de aire al sistema político y electoral del país.

En 1997, el PRD logra la victoria en el gobierno de la capital del país, que se ponía a elección por primera vez y el PRI pierde, por primera ocasión en su historia, la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, logrando solamente el 47.8% de las curules.

Desde las décadas de los ochenta y, sobre todo, de los noventa, los triunfos de partidos de oposición en las elecciones de ayuntamientos se extienden por todo el país, siendo la alternancia casi la regla presente, aunque no sin conflictos y grandes movilizaciones.<sup>4</sup> La culminación de todo este proceso se dio, sin duda, con el triunfo del PAN<sup>5</sup> en la elección del presidente de la República en 2000.

El tránsito de los años cincuenta hasta 2000, muestra un largo proceso de cambio político, económico y social en el país, en donde fuimos testigos tanto de graves problemas de represión, como también de momentos de apertura política, de organización política y social, de presencia opositora en las elecciones, de alternancia en los gobiernos, de modificación del sistema electoral y de un cambio en el sistema de partidos. Se consideró que México había culminado su transición democrática, especialmente con los momentos estelares de 1997 y 2000.

Pero nuestro país entró en una especie de “recesión democrática” que tuvo, como sus peores momentos, las elecciones de 2006 y de 2012, en las que las denuncias de fraude y el uso de recursos señalados como ilegales por algunos partidos estuvieron presentes. La gran autoridad ganada por el IFE se vio mermada por las acusaciones de fraude en la elección de 2006, en donde la intervención del gobierno federal fue burda e irresponsable, dando como consecuencia, un resultado electoral cuestionado, que fue documentado por varios autores.<sup>6</sup>

La descomposición de las fuerzas políticas y de la institución electoral (IFE) creció y la participación ciudadana, que desde 1985 se hizo presente, volvió a tomar presencia. Ciertamente, la candidatura y arribo a la Presidencia de la República de Vicente Fox (2000-2006) tuvo una fuerte presen-

<sup>4</sup> Véase Lujambio, Alonso, *El poder compartido*, México, Océano, 2000.

<sup>5</sup> Contendió en alianza con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

<sup>6</sup> Crespo, José A., *2006: Hablan las actas*, México, Debate, 2008.

cia ciudadana, sobre todo por el perfil del candidato, alejado de la estructura formal partidista y muy cercano a algunas organizaciones civiles (empresariales), sin que ello significara el desplazamiento de su partido (PAN).

Las elecciones presidenciales de 2006 y 2012 mostraron debilidad y generaron dudas sobre la autoridad electoral (IFE) y, frente a las prácticas irregulares en el proceso electoral, las autoridades electorales, los partidos políticos, los gobiernos y los actores políticos, volvieron a ser fuertemente criticados por diversos sectores sociales, haciendo evidente la enésima crisis de los partidos, del sistema electoral y del sistema de partidos. A ello habría que agregarle que, en las elecciones locales de 2010, se presentaron alianzas ideológicamente inconsistentes,<sup>7</sup> entre partidos de derecha e izquierda, triunfando, en ese año, en tres elecciones estatales.

En este contexto, y producto de fuertes exigencias ciudadanas, se aprobaron en 2012 reformas a la Constitución Política y a las leyes electorales que incluían, entre otros aspectos, las figuras de la reelección consecutiva de legisladores (locales y federales), de presidentes municipales, y gobiernos de coalición. Pero, también, se aprobó la figura de candidatos independientes, que se normó en 2014 y se estrenó en las elecciones federal y en algunas elecciones locales de 2015.<sup>8</sup>

Las interrogantes sobre la autorización de las candidaturas independientes que se presentaban tenían que ver con los temas que nos ocupan en este trabajo: ¿eran producto del descontento social y surgían como una vía de canalización de tal enojo, o eran una forma de consolidar la representación ciudadana? o, por el contrario, ¿eran expresión de una profunda deficiencia de la democracia?

El objetivo de este trabajo es hacer una revisión histórica de la figura de los candidatos independientes en México, la presencia e importancia que han tenido en algunos procesos electorales y proponer algunas ideas que nos ayuden a entender si la presencia de estos candidatos es resultado del descontento ciudadano con el sistema de partidos y el sistema electoral, o es un esfuerzo importante de representación ciudadana por vías alternas o, por el contrario, es expresión de la deficiencia democrática en México.

---

<sup>7</sup> Los partidos ejes de tales alianzas fueron el PRD y el PAN. Reynoso, Diego y Espinosa, Orlando, *¿Alianzas contra natura o antihegemónicas? Las alianzas PAN-PRD en los estados mexicanos*, México, Tirant Lo Blanch-ICGDE BUAP, 2017.

<sup>8</sup> En ese año, además de la elección de diputados federales, 17 entidades tuvieron elecciones para elegir diversos cargos (gobernador y/o diputados locales y/o ayuntamientos). Más adelante veremos que desde 2013 contendieron candidatos independientes en dos estados.

## II. MÉXICO. UNA DEMOCRACIA DEFICIENTE

No es difícil coincidir, después de revisar la historia política de México, con la afirmación de Larry Diamond de que el mundo (y nuestro país) vivía una *recesión democrática global*, y también con la afirmación de *The Economist Intelligence Unit*, de que *esta tendencia desagradable se mantiene firmemente en su lugar*.<sup>9</sup>

La misma fuente coloca a México en 2017, de acuerdo con el *The Economist Intelligence Unit's Democracy Index*, en el lugar 66 de 167 países, ubicándose como una *democracia deficiente*.<sup>10</sup> La puntuación que México obtuvo fue de 6.41/10. El promedio global fue de 5.48 puntos. Los países mejor evaluados son Noruega con 9.87 puntos, Islandia con 9.58 y Suecia con 9.39 puntos.

*Según el informe, algunas manifestaciones de este retroceso democrático se observan en la baja participación en las elecciones, poca confianza institucional, la falta de libertad de prensa, entre otras razones*.<sup>11</sup>

De aquí proviene la afirmación de que México es una democracia deficiente, lo cual se refuerza con el planteamiento de que las reglas formales son débilmente aplicadas y estratégicamente manipuladas.

El punto consiste en reflexionar si bajo estas consideraciones, la autorización de las candidaturas independientes es una respuesta a este déficit, o responde a otros aspectos.

## III. LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN LA HISTORIA DE MÉXICO

Aunque el tema de los candidatos independientes ha adquirido un papel importante en nuestros días, asociado a la crisis de los partidos políticos y posiblemente al déficit democrático, podemos revisar la historia y encontrar algunas evidencias importantes.

De inicio, usamos como referencia, la clasificación que hace Hernández (20-26), quien divide en tres periodos el contexto histórico de la legislación electoral de las candidaturas independientes: *i*) de los ciudadanos candidatos (1824-1911), *ii*) del reconocimiento institucional de las candidaturas

---

<sup>9</sup> The Data Team, "Democracy Continues its Disturbing Retreat", *The Economist Intelligence Unit's Democracy Index*, The Economist, 2018, disponible en: <https://www.economist.com/graphic-detail/2018/01/31/democracy-continues-its-disturbing-retreat>.

<sup>10</sup> Indigo Staff, "México, democracia deficiente: The Economist", *Reporte Índigo*, México, 2018, disponible en: <https://www.reporteindigo.com/reportes/mexico-sufre-un-retroceso-democratico-se-observa-en-la-baja-participacion-de-la-ciudadania-en-los-procesos-electorales-y-la-baja-confianza-institucional/>.

<sup>11</sup> *Idem*.

independientes (1911-1946) y *iii*) del rechazo a las candidaturas independientes (1946-2012). Podríamos agregar un cuarto periodo, el de *la institucionalización de las candidaturas independientes*, que se inicia con las reformas constitucionales de 2012.

Desde el surgimiento de la nación mexicana, las candidaturas para ocupar cargos de elección popular eran de personas individuales. *Las Constituciones federales de los años de 1824 y 1857 no hacían ninguna referencia a los partidos políticos.*<sup>12</sup> Así transcurrió todo el siglo XIX. En 1911, la Ley Electoral (Ley Madero) reconoció a los partidos políticos, los que tenían derecho a postular candidatos, pero podían *concurrir aspirantes independientes a los partidos políticos.*<sup>13</sup>

En la Ley para la Elección de Poderes Federales, del presidente Venustiano Carranza (julio de 1918), se contemplaron los candidatos denominados *candidatos no dependientes de partidos políticos*. Y en la reforma electoral de julio de 1920, del presidente Adolfo de la Huerta, se utilizó el término *candidatos independientes.*<sup>14</sup>

Fue en el año de la creación del PRI (1946), y también año de la expedición de la Ley Federal Electoral (enero de 1946), cuando esta ley planteó, con total precisión: *solamente los partidos podrán registrar candidatos,*<sup>15</sup> con lo que la libertad de presentarse sin partido político a una elección terminó.

La intención de conformar un sistema de partidos estaba presente, a partir de ese momento, en todo el periodo de construcción de instituciones, aunque también, como lo vimos en la primera parte de este trabajo, se recurrió a la represión cuantas veces fue necesario y se conformó un régimen que fue caracterizado como autoritario, en donde el presidente del país era *de facto* el líder del partido oficial y las decisiones se tomaban verticalmente.

Fue, tal y como lo señalamos, hasta la elección de 1976 en donde únicamente se registró el candidato del PRI para contender en la elección de presidente, que se reconoció la necesidad de ampliar el sistema de partidos y se realizó la reforma constitucional y electoral de 1977, que permitió el registro y participación de otras fuerzas políticas. Sin duda, esta decisión expresaba la intención de generar un nuevo sistema de partidos, pero el tema de los candidatos independientes no se tocó.

<sup>12</sup> Campos, Gonzalo, “Las candidaturas independientes en México”, *Revista Derecho del Estado*, Bogotá, núm. 33, julio-diciembre de 2014, p.71.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 72.

<sup>14</sup> *Idem*.

<sup>15</sup> Ley Federal Electoral de 1946, *Diario Oficial*, México, t. CLIV, núm. 5, 7 de enero de 1946, p. 7.

Así permaneció muchos años en la legislación, aunque se presentaron en varias partes del país sucesos que presionaban la legalización de estas candidaturas.

En 1983, en el estado de Tamaulipas, se suscitó un conflicto al interior del PRI, en donde dos militantes quisieron ser nominados como candidatos en sus respectivos municipios. No obtuvieron las candidaturas y participaron como candidatos independientes.<sup>16</sup> Para ello, los electores debían escribir el nombre del candidato en el espacio denominado: *candidato no registrado*. Así sucedió y obtuvieron el triunfo. Aunque el día que asumieron el cargo, regresaron al PRI. Contendieron como independientes, sin registro y triunfaron. Gobernaron como miembros del PRI.

En 1986, en este mismo estado, en las elecciones generales, se presentaron *más de veinte candidatos independientes a diputados y presidentes municipales*.<sup>17</sup> Sólo uno obtuvo la mayoría de la votación, pero no le reconocieron el triunfo.

En la elección de 1998, en el mismo estado de Tamaulipas, contendió y triunfó una *candidata no registrada*.

En el estado de Michoacán, en 2001, un ciudadano solicitó su registro como candidato independiente a gobernador. Su caso llegó hasta el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en donde le fue negado el derecho a participar.

En 2003, en el Estado de México, tanto las autoridades electorales locales como las federales negaron el registro a tres ciudadanos como candidatos independientes a presidentes municipales.<sup>18</sup> En ese mismo año, las autoridades locales y la federal, negaron el registro a dos ciudadanos que querían contender como candidatos independientes para diputados locales en el estado de Morelos y a otro más para una presidencia municipal.<sup>19</sup>

En 2004, en el estado de Veracruz, se presentaron solicitudes de registro como candidatos independientes a presidencias municipales en tres municipios, los cuales fueron negados por la autoridad electoral local, y un cuarto aspirante promovió su participación como *candidato no registrado*, al igual que su planilla. No triunfó. En el Estado de México, en 2005, un ciudadano so-

---

<sup>16</sup> Los pocos estudios que hay sobre estas elecciones señalan un conflicto entre líderes del PRI en el estado y, en consecuencia, los candidatos de estos dos municipios habían sido impulsados por uno de los líderes, tanto para salirse del partido, como para triunfar.

<sup>17</sup> Villarreal, Othón, "Llera... siempre es noticia", *El Redactor de Soto La Marina*, Tamaulipas, 27 de abril de 2011.

<sup>18</sup> Garza, José Guadalupe, *Sufragio pasivo. Retos de las candidaturas independientes en Nuevo León*, Nuevo León, Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, pp. 66 y 67.

<sup>19</sup> *Idem*.

licitó su registro como candidato independiente a gobernador, pero le fue negado por la autoridad electoral local.<sup>20</sup>

En el estado de Yucatán, en la elección de presidentes municipales de 2007, en un municipio contendió un ciudadano como candidato independiente (figura legal que estaba reconocida en la Constitución del estado), y ganó. Su victoria fue impugnada por el PRI, y llegó hasta la autoridad federal, misma que ratificó su triunfo.<sup>21</sup> En el estado de Sonora, la figura de candidato independiente estuvo vigente hasta 2008. En 2009 se suprimió de la Constitución de este estado.

Pero, sin duda alguna, el caso más relevante en la lucha por obtener una candidatura independiente lo protagonizó Jorge Castañeda Gutman, quien había sido secretario de Relaciones Exteriores en el primer gobierno federal de oposición. Castañeda solicitó al IFE su registro como candidato independiente para la elección presidencial de 2006. La autoridad electoral le negó el registro, por lo que inició un recorrido por tribunales federales hasta llegar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la que tampoco resolvió a su favor, lo que llevó a que presentara una denuncia ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que sin resolver precisamente la solicitud de Castañeda, en 2008,

condenó a México a llevar a cabo la adecuación de su derecho interno a la Convención, de tal forma que ajuste la legislación secundaria y las normas que reglamentan el juicio de protección de los derechos del ciudadano, de manera que mediante dicho recurso se garantice a los ciudadanos de forma efectiva el cuestionamiento de la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido.<sup>22</sup>

Con esta resolución, México quedaba obligado a hacer las adecuaciones legales que incorporaran los derechos de los ciudadanos para el *voto pasivo* y, por ende, la figura de los candidatos independientes, y a pagar los gastos de Jorge Castañeda.

Transcurrieron todavía cuatro años, hasta 2012, en que “el órgano revisor de la Constitución, a través de las reformas constitucionales llevadas a cabo en 2012 y 2013, introdujo en la Constitución Política de los Estados

---

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> Campos, Gonzalo, “Las candidaturas independientes en México”, *cit.*, p. 83.

<sup>22</sup> *Ibidem*, pp. 86-88.

Unidos Mexicanos, las candidaturas independientes, en los ámbitos federal y local, respectivamente”.<sup>23</sup>

La reforma, publicada el 9 de agosto de 2012, en el *Diario Oficial de la Federación*, tenía como antecedente la reforma constitucional en materia de derechos humanos, de 2011, en la cual se establecía que los derechos políticos son derechos humanos, y que el derecho a ser votado es un derecho político.<sup>24</sup>

La reforma, publicada en 2012, establecía el plazo de un año “para que el Congreso de la Unión expidiera la legislación reglamentaria y, por su parte, los Congresos de los Estados así como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, llevaran a cabo las adecuaciones necesarias de su legislación secundaria”.<sup>25</sup> Sin respetar esta instrucción, la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que incluía un título dedicado a las candidaturas independientes, apareció hasta mayo de 2014 y, de igual forma, los estados siguieron sus propias agendas y fechas de aprobación. Con la publicación de esta ley, se cerraba un largo ciclo, de alrededor de 100 años, en el que se había discutido y utilizado la figura de candidatos independientes.

#### IV. CANDIDATOS INDEPENDIENTES A PARTIR DE LA REFORMA. LOS RESULTADOS

A partir de la aprobación de la ley federal y de las leyes estatales, la participación de los candidatos independientes creció y generó resultados diversos, aunque muy pobres.

Dos estados, Zacatecas y Quintana Roo, tuvieron candidaturas independientes en sus elecciones locales de diputados y presidentes municipales (2013). En ambos estados se presentaron demandas por considerar que los requisitos impuestos a los candidatos eran “inequitativos, desproporcionados e irrazonables”.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 69.

<sup>24</sup> Carbonell, Miguel, “La reforma constitucional en materia de derechos humanos: principales novedades”, México, 2012, disponible en: <http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades.shtml>.

<sup>25</sup> Campos, Gonzalo, “Las candidaturas independientes en México”, *cit.*, p. 92.

<sup>26</sup> Consejo, Alberto, “La importancia de llamarse... independiente”, *Revista Voz y Voto*, México, núm. 273, noviembre de 2015, p. 19.

En total, se registraron 23 candidatos: 13 para presidentes municipales y 10 para diputaciones. Sólo triunfó un candidato para presidente municipal en el estado de Zacatecas. El candidato triunfador, “ya había gobernado la comunidad de 2007 a 2010, pero bajo las siglas del Partido Acción Nacional (PAN)”.<sup>27</sup>

En 2014 tuvieron elecciones ordinarias dos estados del país. Sólo en uno, Nayarit, triunfó un candidato independiente para presidente municipal. Cabe señalar que seis años atrás había triunfado también el mismo candidato, pero con el registro del PAN. En el otro estado, Coahuila, contendieron cuatro candidatos independientes para diputados, sin triunfar ninguno. Además, cuatro estados tuvieron elecciones extraordinarias, sin ningún candidato independiente.

Fue 2015 el año en el que se presentaron muchas candidaturas independientes en el país, tanto en la elección federal de diputados, como en las elecciones locales. De hecho, se consideró que era el año en el que se estrenaban estas candidaturas.

Para diputados federales se presentaron 57 aspirantes y sólo 22 lograron el registro para contender como candidatos independientes. Únicamente triunfó el candidato del Distrito V (TEPJF), del noroccidental estado de Sinaloa, quien había sido un distinguido militante del PAN, e hijo de quien fue candidato a presidente de la República, por el PAN, en 1988.<sup>28</sup>

El promedio de votación que obtuvieron fue de 9.27%. El que triunfó tuvo 42.45% de la votación en su distrito. La votación más baja que obtuvo un candidato fue de 1.13%.<sup>29</sup> Si quitamos las dos votaciones más altas y las dos más bajas, el promedio queda en 7.7%. Desde cualquier punto de vista, es muy bajo.

Para el cargo de gobernador, se presentaron 13 aspirantes, en siete de las nueve entidades en las que había elección para este cargo. Solamen-

---

<sup>27</sup> Macedo, Israel, “Los candidatos independientes se «desinflan» en los comicios de 2016”, *adn-político*, México, 2016, disponible en: <https://adnpolitico.com/politica/2016/06/07/los-candidatos-independientes-se-desinflan-en-estas-elecciones>; Macedo, Israel, “Candidaturas independientes, otra opción a los partidos, pero con poco éxito”, *Nación321*, 22 de marzo de 2017, disponible en: <http://www.nacion321.com/elecciones/candidaturas-independientes-otra-opcion-a-los-partidos-pero-con-poco-exito>.

<sup>28</sup> Según Robinson, Armando, “Mucho ruido... pocos independientes”, *Revista Voz y Voto*, México, núm. 273, noviembre de 2015, p. 10, 48 de los 134 candidatos que obtuvieron registro para contender como candidatos independientes (véase cuadro 2), habían pertenecido al menos, a un partido político, y muchos del resto, habían tenido relación estrecha con partidos y gobiernos.

<sup>29</sup> Robinson, Armando, “Mucho ruido... pocos independientes”, *cit.*, p. 9.



te tres lograron cubrir los requisitos para quedar registrados. Únicamente triunfó el candidato de Nuevo León, quien fuera militante del PRI (TEPJF).

CUADRO 1  
CANDIDATOS INDEPENDIENTES EN ELECCIONES PARA GOBERNADOR.  
VOTACIÓN OBTENIDA (%). 2015

Baja California Sur	1.76
Campeche	0.07
Nuevo León	48.82
Promedio	16.83
Promedio*	0.9

FUENTE: Robinson, Armando, “Mucho ruido... pocos independientes”, *Revista Voz y Voto*, México, núm. 273, noviembre de 2015.

\* No incluye Nuevo León.

La alta votación obtenida por el candidato del estado de Nuevo León tiene varias explicaciones. La más consistente señala que el candidato tuvo una larga militancia en el PRI, desde 1980 hasta 2014. Ocupó cargos de elección popular bajo las siglas de ese partido y fue también funcionario en gobiernos de ese partido, motivo por el cual conocía perfectamente la estructura del partido y la forma de operar en los procesos electorales. Su liderazgo cuando fue militante del PRI fue relevante, al grado de que cuando renuncia logra una salida importante de militantes que le acompañan en su candidatura e integran su aparato electoral.

En 2015, tuvieron elección de diputados locales 17 estados; en 14 de ellos se registraron candidatos independientes a este cargo. Se presentaron 215 solicitudes de aspirantes, y sólo lograron su registro 30 de ellos. Únicamente uno triunfó, en el estado de Jalisco, en el Distrito X.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> La mayor parte de las fuentes señalan que sólo tuvieron registro 29 candidatos. Todas las fuentes usan la información del portal del TEPJF. En ese portal, al referirse al caso del Distrito Federal, explican que obtuvieron el registro cuatro candidatos, y no tres, como lo indican en el cuadro que está en el portal. Revisamos los resultados de la elección en los cuatro distritos y sí contendió un candidato independiente en cada uno, por lo que el número de candidatos es de 30.

Robinson, Armando, “Mucho ruido... pocos independientes”, p. 10.

El porcentaje de votación que obtuvo el único candidato triunfador fue de 37.52% y fue el más alto de todos. El más bajo fue de 0.91%. El promedio de votación que obtuvieron fue de 6.71%.<sup>31</sup> Nos parece muy bajo.

Para presidentes municipales o jefes delegacionales<sup>32</sup> se presentaron 165 aspirantes en los 17 estados en los que había elección. De ellos, solamente 79 obtuvieron el registro y triunfaron sólo tres candidatos en sus municipios, uno del estado de Guanajuato, otro del estado de Michoacán y uno más del estado de Nuevo León (TEPJF).

CUADRO 2  
CANDIDATOS INDEPENDIENTES. ELECCIONES 2015. FEDERALES Y LOCALES

	<i>Aspirantes</i>	<i>Registrados</i>	<i>Triunfaron</i>
Diputado federal	57	22	1
Gobernador	13	3	1
Diputado local	215	30	1
Presidente municipal/jefe delegacional	165	79	3
Total	450	134	6

FUENTE: elaboración propia con datos del TEPJF.

Si comparamos el total de candidatos que triunfaron contra los aspirantes, el porcentaje es de 1.3%. Es, sin duda, un porcentaje muy bajo. Si comparamos los triunfadores con los que tuvieron registro, el resultado es de 4.5%. Realmente muy bajo.

En 2016, se realizaron elecciones en 17 estados del país; en tres de ellos fueron elecciones extraordinarias, una más era la elección del Constituyente de la Ciudad de México y el resto fueron elecciones ordinarias. En 13 estados se eligió gobernador; en dos de ellos (Puebla y Colima) sólo hubo elección para este cargo. Los demás estados tuvieron elecciones de diputados locales y/o ayuntamientos.

<sup>31</sup> Báez, Carlos y Tello, Martha Alejandra, “El fenómeno de las candidaturas independientes en México. Análisis de su implementación y primeros resultados en el proceso electoral 2015”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núms. 7 y 8, 2015, p. 253, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10091/12119>.

<sup>32</sup> En el Distrito Federal se elegían jefes delegacionales. Con la reforma publicada en 2016, ahora serán alcaldías.

El número total de candidatos independientes que contendieron fue de 308. Un aumento importante de contendientes independientes, con respecto a los 134 de un año atrás.

Los resultados fueron muy bajos y sólo se registraron 11 triunfos, 10 en las presidencias municipales y uno en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México (CDMX). No hubo ningún triunfo en diputaciones locales, ni en gubernaturas. El porcentaje de triunfadores, contra registrados, fue de 3.57%. Alrededor de un punto porcentual menos que el del año anterior. No contamos con datos de aspirantes, pero en las cifras que hemos encontrado, ninguna cantidad es menor a los 450, lo cual muestra un número similar, a pesar de que no había elecciones federales.

Las candidaturas independientes para gobernador se presentaron en nueve estados: Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Puebla, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. Los resultados obtenidos por los candidatos fueron muy bajos (cuadro 3).

CUADRO 3  
CANDIDATOS INDEPENDIENTES. ELECCIONES PARA GOBERNADOR.  
VOTACIÓN OBTENIDA. 2016

Aguascalientes	2.7
Chihuahua	18.1
Durango	1.1
Puebla	3.7
Sinaloa	3.4
Tamaulipas	0.6
Tlaxcala	1.6
Veracruz	1.9
Zacatecas	0.8
Promedio	3.76
Promedio*	2.17

FUENTE: Macedo, Israel, “Los candidatos independientes se «desinflan» en los comicios de 2016”, *adn-político*, México, 2016, disponible en: <https://adnpolitico.com/politica/2016/06/07/los-candidatos-independientes-se-desinflan-en-estas-elecciones>.

\* Sin las votaciones extremas.

En 2017 se llevaron a cabo elecciones en cuatro estados de la República: en tres de ellos se eligió gobernador; en uno solamente presidentes municipales; en uno de ellos la única elección era de gobernador. Véase cuadro 4.

CUADRO 4  
 CANDIDATOS INDEPENDIENTES. ELECCIÓN 2017

	Coahuila	Edomex	Nayarit	Veracruz	Total
Gobernador	2	2	3	0	7
Diputado	3	0	34	0	37
Presidente municipal	16	0	24	60	100
Total	21	2	61	60	144

FUENTE: institutos estatales electorales de Coahuila, Estado de México, Nayarit y Veracruz.

El número de candidatos independientes fue de 144, y se concentraron principalmente en dos entidades del país. La mayor presencia de estos candidatos fue en las elecciones de presidentes municipales, y sólo en un estado (Veracruz) obtuvieron tres triunfos en la elección de presidencias municipales. La votación promedio obtenida en las elecciones de gobernador, en los tres estados en las que contendieron por la gubernatura, fue de 4.22%.

Al comparar este promedio con el obtenido en las elecciones de 2016: 3.76% y 2015: 16.83% (incluyendo Nuevo León) o 0.9% (sin incluirlo), podríamos considerar (excluyendo Nuevo León), que hay un aumento, pero que, aun cuando es importante, la votación es muy baja, por lo que ningún candidato representa opción de triunfo, en ninguna elección.

En 2018 se celebraron elecciones federales y locales en 30 estados del país. Se eligió la Cámara de Diputados federal, la Cámara de Senadores, presidente de la República, ocho gobernadores, un jefe de gobierno, 27 congresos estatales, además, en 24 estados hay elección de presidentes municipales, y en dos estados hay elección de juntas municipales/concejales y alcaldías. Fue considerada la elección más grande y compleja en la historia de México. En las elecciones federales tuvimos la siguiente presencia de candidatos independientes. Véase cuadro 5.

CUADRO 5  
CANDIDATOS INDEPENDIENTES. ELECCIÓN FEDERAL 2018

<i>Cargo</i>	<i>Manifestación de interés</i>	<i>Aspirante</i>	<i>Registrado</i>
Diputado federal	240	187	40
Senador	78	7	7
Presidente de la República	87	1	1*

FUENTE: INE.

\* El TEPJF otorgó el registro a otro candidato independiente a este cargo. Por lo que fueron dos, aunque una declinó.

Llama la atención la gran cantidad de ciudadanos que manifestaron su interés ante la autoridad electoral, incluso para la elección de presidente de la República, y llama más la atención los pocos registros conseguidos.

En las elecciones locales de 2018 se presentaron candidatos independientes a todos los cargos en contienda. Véase cuadro 6.

CUADRO 6  
CANDIDATOS INDEPENDIENTES. ELECCIONES ESTATALES 2018

	<i>Solicitaron</i>	<i>Contendieron</i>	<i>Triunfaron</i>
Diputados	490	159	0
Ayuntamientos	703	392	11
Gobernador	126	4	0
<i>Tótal</i>	1319	555	11

FUENTE: elaboración propia con datos de los Institutos electorales locales.

Se puede apreciar el aumento de pretendientes con respecto a años anteriores, así como el no cumplimiento de los requisitos y, por lo tanto, disminución de la cifra con los contendientes. Y es evidente la pobreza de los resultados.

Como lo podemos notar, la reforma de 2012 y la ley de 2014 se convirtieron en el detonante que abrió las puertas a la presencia de los candidatos independientes, tanto en los comicios federales, como en los estatales. No obstante, los resultados han sido muy pobres y los pocos triunfos obtenidos

no parecen reflejar una lógica de crecimiento y consolidación de este tipo de candidaturas.

## V. LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. DESCONTENTO, REPRESENTACIÓN O DEFICIENCIA DEMOCRÁTICA

Las “candidaturas independientes”, desde el inicio de México como nación independiente y con los cortes temporales de inicio del siglo XX y hasta el año de 1946, no representaron una confrontación al sistema de partidos existente el cual, como lo señalamos, era muy débil hasta los años de la década de 1980. En los casos que se presentaron candidaturas independientes, respondieron solamente a la práctica establecida.

En la época de la Revolución mexicana, los partidos representaron posiciones específicas frente al ejercicio del poder. De ahí los antirreleccionistas, que lo mismo participaban en un partido político, que en un Club. Incluso los masones tenían mayor interés en funcionar como una mutualidad que de participar activamente en partidos políticos.

Por ello, no podemos sostener que existieran partidos políticos modernos, ni un sistema de partidos como tal. En consecuencia, la participación electoral era de ciudadanos, apoyados por corrientes de pensamiento, pero sin una estructura organizativa, ni asociación permanente. Los ciudadanos tenían la libertad y derecho legal de presentarse a elecciones sin estar bajo la cobertura de un partido político.

A partir de la Ley Electoral de 1946, las cosas cambiaron. El régimen priista mexicano decidió que los planes de construir un sistema de partido hegemónico, iniciados desde la creación del PNR en 1929, necesitaban del sustento legal que centrara y restringiera la actividad político-electoral a los partidos políticos. De ahí que la ley de ese año señalaba la exclusividad de los partidos para registrar candidatos.

Los treinta años siguientes son los años de la conformación del sistema de partido hegemónico que, durante muchos años, fue casi único, y este sistema hace crisis cuando en 1976 se presenta a la elección presidencial sólo el candidato del PRI con registro legal. Esta situación obligó a la Reforma Política de 1977 y con ella el sistema de partidos se empezó a caminar hacia uno más competitivo. El objetivo fue claramente modificar el sistema de partidos, pero manteniendo la hegemonía del PRI.

En este tiempo, no tenemos información de la existencia y registro electoral de candidatos independientes, pero seis años después, se presentan

dos. La aparición de estos candidatos en 1983 no representó una confrontación al sistema de partidos, sino que fue resultado de un conflicto al interior del PRI, lo que llevó a que se salieran del partido y triunfaran en la elección como *candidatos no registrados*.

El factor clave para estos candidatos fue el conflicto interno en su partido. Nada más. Evidentemente, fue una manifestación de descontento, pero no con el sistema de partidos, ni con el sistema electoral, sino con su propio partido. Si quisiéramos explicar estas candidaturas como expresión de una deficiencia democrática, tendríamos que afirmar que la deficiencia identificada se presentó al interior de su partido, lo cual sin duda sucedía en el PRI, pero que no se generalizaba, ni se extendía en el país.

En 1986 sucedió algo similar, con más candidatos, los cuales desistieron de su intento de registrarse como independientes y se quedaron en las filas del PRI, a cambio de arreglos particulares. El único que permaneció en la contienda ganó con votos, pero perdió legalmente.

Consideramos que tal expresión respondió a los mismos motivos que el caso de 1983, a una expresión de deficiencia democrática al interior del PRI. En 1998 sucede una situación similar. Una candidata contiende como independiente, una vez que ha salido de su partido (PRI), y triunfa como *candidata no registrada*.

Entre 2001 y 2005 se presentan intentos al menos en cinco estados de la República para contender como candidatos independientes, y fueron rechazados por las autoridades electorales. Lo que debemos destacar de estas candidaturas es que parecían hechos aislados, no se extendían por el país y, por intervención de la autoridad electoral, ni siquiera contendían. Estas candidaturas parecían expresión de conflictos al interior de sus partidos.

En 2007, en el estado de Yucatán, que sí tenía legalmente reconocidas las candidaturas independientes, ganó una elección a presidente municipal un independiente. Pero es solamente un triunfo en una entidad que sí permitía legalmente estas candidaturas.

Fue, sin duda alguna, la acción legal de Castañeda, en 2004, lo que le dio una proyección muy importante a las candidaturas independientes y mostró que el camino legal podía rendir buenos resultados. Con su acción legal en México y ante la CIDH, confrontó no sólo al partido en el poder, sino al sistema de partidos en México.

Las reformas legales entre 2012 y 2014 abrieron la puerta a tales candidaturas y, aunque se presentaron ampliamente hasta 2015, la autorización legal generó muchas expectativas.

Entre 2015 y 2018 las candidaturas aumentaron en todo el país, y el número de candidatos independientes fue, en promedio, mayor que los años anteriores, tal y como lo podemos ver en el cuadro 7.

CUADRO 7  
CANDIDATOS INDEPENDIENTES. NÚMERO PROMEDIO POR AÑO

<i>Año de elección</i>	<i># de candidatos</i>	<i># de estados</i>	<i>Promedio</i>
2018 E	555	30	18.5
2018 E+F	603	32	18.8
2017	144	4	36.0
2016	308	17	18.1
2015 E	112	17	6.6
2015 E+F	134	32	4.2

FUENTE: cuadros 2, 4, 5 y 6.

E: Sólo consideramos las elecciones estatales.

E+F: Consideramos la elección federal y las estatales.

Interesan las razones de este aumento. Según reporta Robinson: 10, en las elecciones del 2015, el 36% había tenido militancia en algún partido político. En las elecciones de gobernador en 2017, el 43% de los candidatos independientes habían militado en algún partido político.<sup>33</sup> Diversas opiniones editoriales señalan porcentajes alrededor del 45% para las elecciones de 2016.

Estos datos no son menores, pues muestran que al menos 4 de cada 10 candidatos independientes habían tenido militancia anterior e, incluso, habían dejado sus partidos al no alcanzar la nominación para el cargo al que aspiraban y han optado por la vía independiente.

Esta información es coincidente con la misma lógica que señalamos de los casos anteriores a la reforma electoral de 2012, pero la pregunta que nos interesa es acerca del resto de los candidatos.

Nuevamente vivimos una profunda crisis de los partidos políticos. No sólo a su interior, en donde las prácticas antidemocráticas no han sido co-

<sup>33</sup> Integralia, *Disminuyen candidatos independientes en 2017. Reporte Electoral Integralia*, México, núm. 3, 18 de abril de 2017, p. 4.



regidas por la Ley General de Partidos Políticos promulgada también en 2014, sino en su imagen ante los ciudadanos y la opinión pública. Se puede sostener que, por esta razón, han salido de sus filas militantes que han buscado ser candidatos independientes.

Por otro lado, los niveles de abstencionismo en las elecciones federales y estatales intermedias oscilan entre el 50 y el 60%, llegando en estados como Chihuahua al 68% y en Baja California al 72%, en 2015.

Un elemento a considerar en este punto tiene que ver con el desinterés en la política y en los partidos, como lo han señalado diversas encuestas, lo que pone en el centro de la discusión la crisis de representación política y este aspecto se asocia directamente al rechazo a los partidos políticos y a sus candidatos. Esta situación lleva a que militantes y sus grupos busquen contender electoralmente, lo que lleva a que actúen de dos formas: 1) buscando otros partidos para registrar su candidatura, o 2) contender como candidatos independientes.

En estos casos tenemos que considerar un problema de la representación política, pero también la expresión de descontento frente a los procesos internos de sus partidos.

Cualquiera que sea la explicación, debemos considerar que aun cuando ha aumentado la presencia de candidatos independientes en las elecciones, las votaciones y los triunfos obtenidos son muy bajos.

Surge la pregunta: ¿son los candidatos independientes realmente expresión de grupos sociales y de ciudadanos que están en contra de la dominación de los partidos en el ámbito político-electoral? Si efectivamente lo son, no tiene explicación lógica el hecho de que obtengan votaciones tan bajas.

Por un lado, nos preguntamos: ¿son los candidatos independientes expresión de los conflictos internos en los partidos? Hay alguna evidencia de que esta afirmación tiene sustento. Por otro lado, no podemos negar que el ambiente político-gubernamental en México está muy alterado. El tiempo reciente y ahora el tiempo electoral se han caracterizado por la presencia de muy amplias expresiones de violencia política y de violencia social. Los señalamientos de corrupción hechos al gobierno federal y a varios gobiernos estatales, no sólo han aumentado, sino que se han posicionado como temas fundamentales de las actuales campañas electorales.

La población parece que todavía se representa más por partidos que por candidatos independientes.

Sin duda, México vive una deficiencia democrática expresada en muchas instituciones del gobierno y de la política. Podríamos pensar que tal deficiencia se expresa también en muchos partidos políticos y es ahí en don-

de se están dando las renunciaciones de militantes y su participación como candidatos independientes.

El resto de los candidatos independientes, los que no vienen de renunciar a un partido político, podemos suponer que son expresiones de grupos no alejados de la política, pero sin militancia, que no logran arraigarse en el ánimo de la sociedad, para que ésta los “haga suyos” e impulse sus candidaturas y se logren triunfos.

Tal vez en municipios más pequeños, en sociedades más cerradas, en donde las relaciones entre los habitantes son más cercanas y en donde se pueden valorar mejor las trayectorias personales, se den auténticas candidaturas independientes. Pero difícilmente alcanzarán, al menos así se ve por el momento, una influencia estatal o nacional importante.

## VI. FUENTES

- AGUAYO, Sergio, *La transición en México. Una historia documental 1910-2010*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, 2010.
- ACKERMAN, John, *El mito de la transición democrática*, México, Planeta, 2015.
- ANAYA, Martha, *1988: el año que calló el sistema*, México, Debate, 2008.
- AZUELA, Maite, “Conversos o independientes”, *Revista Voz y Voto*, México, núm. 273, noviembre de 2015.
- BÁEZ, Carlos y TELLO, Martha Alejandra, “El fenómeno de las candidaturas independientes en México. Análisis de su implementación y primeros resultados en el proceso electoral 2015”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núms. 7 y 8, 2015, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10091/12119>.
- BARTRA, Roger, “Populismo y democracia en América Latina”, en VALDÉS, Francisco (coord.), *Izquierda, sociedad y democracia en América Latina*, México, Nuevo Horizonte-Friedrich Ebert Stiftung, 2009.
- BECERRA, Pablo, “Las candidaturas independientes en México. Una vía para ampliar la participación ciudadana”, en GILAS, Karolina y MEDINA, Eduardo (eds.), *Candidaturas independientes: desafíos y propuestas*, México, TEPJF-IEMorelos-Tirant lo Blanch, 2014.
- BOFFIL, Luis A., “Municipio yucateco tiene el primer edil independiente de México en 61 años”, *La Jornada*, México, 2 de julio de 2007.
- CAMPOS, Gonzalo, “Las candidaturas independientes en México”, *Revista Derecho del Estado*, Bogotá, núm. 33, julio-diciembre de 2014.

- “Candidatos independientes en México”, *Revista Pienso luego voto*, 2014, disponible en: <http://www.piensohuego voto.mx/candidatos-independientes-en-mexico/?print=print>.
- CARBONELL, Miguel, “La reforma constitucional en materia de derechos humanos: principales novedades”, México, 2012, disponible en: <http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades.shtml>.
- CONSEJO, Alberto, “La importancia de llamarse... independiente”, *Revista Voz y Voto*, México, núm. 273, noviembre de 2015.
- CRESPO, José A., 2006: *Hablan las actas*, México, Debate, 2008.
- ENCINAS N., Alejandro, 2006 *La transición interrumpida*, México, Fundlocal, 2011.
- GARZA, José Guadalupe, *Sufragio pasivo. Retos de las candidaturas independientes en Nuevo León*, Nuevo León, Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.
- GONZÁLEZ, Olga, “Proposiciones”, *Revista Voz y Voto*, México, núm. 273, noviembre de 2015.
- HERNÁNDEZ, Mariana, *La importancia de las candidaturas independientes*, México, TEPJE, 2012.
- INDIGO STAFF, “México, democracia deficiente: The Economist”, *Reporte Índigo*, México, 2018, disponible en: <https://www.reporteindigo.com/reportes/mexico-sufre-un-retroceso-democratico-se-observa-en-la-baja-participacion-de-la-ciudadania-en-los-procesos-electorales-y-la-baja-confianza-institucional/>.
- INE, *Candidaturas independientes 2018*, México, INE, 2018, disponible en: <https://www.ine.mx/candidaturasindependientes/>.
- INTEGRALIA, *Disminuyen candidatos independientes en 2017. Reporte Electoral Integralia*, México, núm. 3, 18 de abril de 2017.
- Las candidaturas independientes en el proceso electoral 2014-2015*, México, disponible en: <http://portales.te.gob.mx/candidaturas-independientes/content/las-candidaturas-independientes-en-el-proceso-electoral-2014-2015>.
- “Las sombras del 88”, *Revista Proceso*, México, 2003.
- Ley Federal Electoral de 1946, *Diario Oficial*, México, t. CLIV, núm. 5, 7 de enero de 1946.
- LUJAMBIO, Alonso, *El poder compartido*, México, Océano, 2000.
- MACEDO, Israel, “Los candidatos independientes se «desinflan» en los comicios de 2016”, *adn-político*, México, 2016, disponible en: <https://adnpolitico.com/politica/2016/06/07/los-candidatos-independientes-se-desinflan-en-estas-elecciones>.

- MACEDO, Israel, “Candidaturas independientes, otra opción a los partidos, pero con poco éxito”, *Nación321*, 22 de marzo de 2017, disponible en: <http://www.nacion321.com/elecciones/candidaturas-independientes-otra-opcion-a-los-partidos-pero-con-poco-exito>.
- REYNOSO, Diego y ESPINOSA, Orlando, ¿Alianzas contra natura o antihegemónicas? *Las alianzas PAN-PRD en los estados mexicanos*, México, Tirant Lo Blanch-ICGDE BUAP, 2017.
- ROBINSON, Armando, “Mucho ruido... pocos independientes”, *Revista Voz y Voto*, México, núm. 273, noviembre de 2015.
- SANTIAGO C., Gonzalo, “Las candidaturas independientes en México”, *Revista Derecho del Estado*, Colombia, núm. 33, julio-diciembre de 2014.
- SEBASTIÁN, Ángel Miguel, *Nota informativa sobre el caso de la C. María del Rosario Elizondo Salinas, electa presidenta municipal de Santander Jiménez, Tamaulipas, como candidata no registrada en 1998*, presentada en el Seminario de candidaturas independientes: desafíos y propuestas, Cuernavaca, 9 y 10 de agosto de 2013.
- SIRVENT, Carlos (coord.), *Alternancia y distribución del voto en México*, México, Gernika-UNAM, 2001.
- The Data Team, “Democracy Continues its Disturbing Retreat”, *The Economist Intelligence Unit’s Democracy Index; The Economist*, 2018, disponible en: <https://www.economist.com/graphic-detail/2018/01/31/democracy-continues-its-disturbing-retreat>.
- VÁZQUEZ, José Luis, “Dice la Corte”, *Revista Voz y Voto*, México, núm. 273, noviembre de 2015.
- VILLARREAL, Othón, “Llera... siempre es noticia”, *El Redactor de Soto La Marina*, Tamaulipas, 27 de abril de 2011.
- WOLDENBERG, José, *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012.
- WOLDENBERG, José, *Después de la transición. Gobernabilidad, espacio y derechos*, México, Cal y Arena, 2006.
- WOLDENBERG, José et al., *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.



Foto 6. Nohlen con Sonia Picado y Daniel Zovatto en 1993 con motivo de la preparación del primer Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina

## IV. CULTURA Y CONTEXTO

## UN ACERCAMIENTO A LA SUBCULTURA DE LA MUJER ACADÉMICA EN INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN PUEBLA

Margarita ARGÜELLES GÓMEZ

SUMARIO: I. *Del pensamiento feminista y su estudio.* II. *La educación superior y el trabajo de la mujer en Puebla.* III. *Referencias bibliográficas.*

El propósito de este trabajo va más allá del análisis cuantitativo sobre la participación de las mujeres en el medio académico. Es un intento de abordar cómo viven las mujeres académicas, cuáles son sus percepciones y representaciones, qué estrategias han desarrollado para subsistir, resistir o avanzar en el medio, cómo han lidiado con su vida personal, qué apoyos o aliados encontraron, qué obstáculos, sus avances, sus estrategias de permanencia y desarrollo profesional, etcétera. El trabajo delimita su alcance a mujeres académicas y sus carreras hacia puestos directivos en tres universidades del estado de Puebla, se basa en un análisis teórico y empírico desde la perspectiva de género en el contexto del primer lustro del siglo XXI.

Numerosas investigaciones han concluido que las académicas están sobrepresentadas en puestos altos en los sistemas de educación superior en las sociedades industrializadas.<sup>1</sup> En la mayoría de los países europeos las mujeres difícilmente llegan al 20% en puestos como el de profesoras titulares, directoras de escuelas, facultades, centros o departamentos.<sup>2</sup> Estudios en países fuera de Europa y Estados Unidos, como Turquía, Nueva Zelanda o México, muestran una similitud en los porcentajes.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Shutherland, 1985; Nelly, 1987; Stiver Lie, 1990; Acker, 1994; Dyhouse, 1995; Doyle Walton, 1996; Brooks, 1997. Los autores referenciados aparecen en la obra de Acker, Sandra, *Gendered Education: Sociological Reflections on Women, Teaching, and Feminism*, trad. de Jesús Rodríguez Ortega, España, Narcea, 2000.

<sup>2</sup> Existen variaciones de acuerdo con las áreas disciplinarias y tipos de universidades, sean públicas o privadas.

<sup>3</sup> StiverLie, 1990; García, 1992; Villa Lwcwe, 1993; Valdés y Gomariz, 1995. Los auto-

El pensamiento occidental presentó una reestructuración a partir del surgimiento del movimiento feminista a mediados del siglo XX, expresado en estudios feministas, estudios sobre mujeres y estudios de género, que se ha convenido en llamar “pensamiento feminista”.<sup>4</sup>

## I. DEL PENSAMIENTO FEMINISTA Y SU ESTUDIO

Las teorías feministas aprendieron de las teorías de los fundadores de la sociología para la construcción de una teoría sociológica feminista. La sociología feminista se preocupa por algo más que de llevar a cabo con las mujeres los mismos tipos de investigación sociológica realizados con los hombres y en primer lugar se hace un llamado a que la sociología reconozca las diferencias de género y de las relaciones de género en la reconstrucción de casi todos los aspectos de la vida social.<sup>5</sup>

Desde la identidad personal y las relaciones íntimas, pasando por la educación, el trabajo e incluso el proceso de envejecimiento, no sólo son las vidas de los hombres y las mujeres diferentes, sino que unas y otros están profundamente moldeados por la forma en que cada cultura define los géneros. Por otra parte, en las décadas de 1960 y 1970 la combinación del movimiento de la mujer y el creciente número de científicas sociales comenzaron a cambiar la tendencia masculina en la academia. Las mujeres recurrieron en ese lapso a las ciencias sociales para que se reconociera la importancia del género en la vida social, se apoyaron en el trabajo de los primeros teóricos sociales y en ellos buscaron las herramientas conceptuales para justificar la validez del género como categoría analítica. Al respecto de esta construcción teórica señalan De Oliveira y Ariza:

La investigación sobre las mujeres ha recorrido un largo camino: primero, el énfasis estaba puesto en la denuncia de las desigualdades entre hombres y mujeres existentes en diferentes esferas sociales; después se ha logrado, mediante análisis rigurosos, otorgar visibilidad a la presencia femenina en los mercados de trabajo, en la vida pública, en los movimientos sociales, y en los trabajos

---

res referenciados aparecen en la obra de Acker, Sandra, *Gendered Education: Sociological Reflections on Women, Teaching, and Feminism*, cit., nota 1.

<sup>4</sup> Cfr. Deis Siqueira y Bandeira, Lourdes, “La perspectiva feminista en el pensamiento moderno y contemporáneo”. artículo, marzo-noviembre 2006: [http://www.cibersociedad.net/public/documents/48\\_cozx.doc](http://www.cibersociedad.net/public/documents/48_cozx.doc).

<sup>5</sup> Ritzer, George, *Modern Sociological Theory*, 5a. ed., USA, Mc Graw Hill Higher Education, 2002, p. 392.



reproductivos. Actualmente, se busca pasar de los estudios centrados en las desigualdades entre hombres y mujeres hacia las reflexiones sobre la categoría de género y a la conceptualización de las conexiones entre diferentes ejes de inequidad (de clase, género, étnica, entre otras). Paralelamente, aunque todavía falta mucho por hacer en este sentido, se ha logrado generar información estadística que permite ahondar en el estudio sistemático de las persistentes inequidades de género.<sup>6</sup>

El pensamiento feminista, a partir de una crítica al pensamiento positivista —que privilegia a la razón— y de una concepción androcéntrica presente en la historia patriarcal de la humanidad, estructuró las ideas hacia lo simbólico, lo intuitivo, lo subjetivo, lo emotivo simbólico, y posibilitó que las mujeres relataran sus experiencias cotidianas de manera subjetiva. El movimiento feminista, en sus primeros tiempos recurrió al método positivo de Augusto Comte, método que subordina los conceptos a hechos y fenómenos sociales sujetos a leyes de causa-efecto. De tal forma, el positivismo resultó útil en su momento para entender los motivos de la opresión femenina y sentar las bases para el movimiento social más importante del siglo XX: el feminismo, pero la perspectiva que se torna cada vez más imperiosa, la perspectiva de género del siglo XXI, demanda nuevas perspectivas teóricas y teorías del conocimiento.

Por otra parte, para acceder a lo subjetivo se requiere también de las metodologías cualitativas, las que aborden lo subjetivo, para rescatar el otro polo de la construcción del conocimiento científico, entre otras consideraciones. Cabe puntualizar que todos esos movimientos se detonan con una ideología; para el caso de los movimientos feministas, la ideología revolucionaria proveniente del marxismo, inmediata del positivismo, parece generar hasta el día de hoy muchas de las propuestas teóricas del feminismo.

Después de las dos guerras mundiales y del fascismo, el feminismo se enfrentó al mito de Sísifo: se trataba de empezar de nuevo desde cero. En el momento en que en Europa la mujer había alcanzado el voto y parecían caer prohibiciones legales a las mujeres, promovidas desde la burguesía conservadora, Simone de Beauvoir (1949) descubría que la opresión femenina tenía raíces más profundas. Además, ocurría un fenómeno absolutamente nuevo en la historia, “entre 1950 y los sesenta un número cada vez mayor

---

<sup>6</sup> Oliveira, Orlandina de y Ariza, Marina, “Recorrido por los estudios de género en México: consideraciones sobre áreas prioritarias (versión preliminar para discusión)”, Taller “Género y Desarrollo” Montevideo, 6 y 7 de septiembre de 1999, Oficina Regional para América Latina y el Caribe CIID/IDRC, 1999, p. 3.

de mujeres accedía a la enseñanza superior y entraba en el mundo de la producción y del trabajo, aunque fuera en trabajos inherentes a la función femenina y mal pagados”,<sup>7</sup> la opresión femenina entonces no había cambiado, sólo sus representaciones.

Estas nuevas formas de opresión en la sociedad industrial son explicadas por Betty Friedan (1963) como contraste entre su capacidad y la misión desarrollada, “entre los predominantes valores masculinos y la persistente mística de la femineidad que niega la exigencia fundamental de la maduración de la personalidad, exigencia que no se acaba con la función biológica”, señala Nohlen,<sup>8</sup> en el hogar, la mujer realiza *trabajos no remunerados* y en la sociedad capitalista se desempeña como *compradora*. Además, Kate Millet descubre en el patriarcado la base de todo poder (*La política del sexo*, 1970) y S. Firestone (*La dialéctica de los sexos*, 1970) “auspicia una revolución feminista capaz no solo de poner en discusión toda la cultura occidental sino también de modificar la organización de la propia naturaleza”.<sup>9</sup>

Con la llegada de las crisis económicas y del debate sobre la violencia, el terrorismo y las acciones racistas contra migrantes, dado que el feminismo es un movimiento pacifista, a pesar de las crisis del feminismo desde 1977, sus ideas penetraron, pero aún es difícil prever su evolución en el futuro, como lo plantea Nohlen.

...debemos observar que las ideas feministas han penetrado, aunque sea de forma reducida, en algunos partidos, en los sindicatos, en los medios de masas y en general entre las mujeres politizadas e integradas en las instituciones. En Estados Unidos y en las principales universidades europeas (con la excepción de Italia) se firma la validez científica de los nuevos sectores de investigación, como Women’s Studies y, recientemente, en febrero de 1981, incluso el parlamento europeo votó una resolución acerca de la situación de la mujer en los diversos países de la Comunidad.<sup>10</sup>

Sin embargo, según el mismo autor, lo anterior es indicativo del camino recorrido por las ideas feministas y de todo lo que falta por hacer. Entre los elementos que determinaron ese desarrollo feminista se apuntó la falta de organización, la falta de líderes y la pluralidad de sus posiciones.

---

<sup>7</sup> Nohlen, Dieter, Voz: “Feminismo/Enfoques Feministas”, *Diccionario de ciencia política*, México, Porrúa, 2007, pp. 608-613.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 643.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 644.

<sup>10</sup> *Idem*.

Las sociedades contemporáneas, por naturaleza dinámicas, ofrecen una importante reivindicación del derecho a ser diferentes, lo que cambia el tono de las reivindicaciones: si el *feminismo de la igualdad* promovió que las mujeres ocuparan posiciones en la esfera pública en igualdad de condiciones de los hombres, es decir, que las mujeres fueran iguales a los hombres, eso supuso cierta pérdida de identidad.

El *feminismo de la diferencia* plantea la posibilidad de reivindicaciones específicas de género, adoptadas a las necesidades femeninas, como prestaciones económicas, sociales, educativas, etcétera. Las mujeres extremaron la *subjetividad* y la *identidad femenina*, idealizándola y contraponiéndola con la del hombre. A partir de los ochenta se empieza a reconocer que tal posición pecaba de esencialismo, ya que como construcción cultural no se puede identificar una sola identidad femenina, más bien hay identidades múltiples, de acuerdo con las diferencias de clase o de etnia, según la perspectiva. Por lo tanto, se reconoce el carácter construido de los géneros y las identidades. Parece atinada la afirmación de Geiger cuando señala que el *esencialismo*<sup>11</sup> sobrestima la integración de las experiencias vitales, concibe a las culturas como conjuntos monolíticos, a las personas como sujetos planos y a las identidades como pertenencias tersas e inamovibles. En cambio, la *discriminación por la diferencia sexual* cae en el error inverso, hace demasiado énfasis en la fragmentación y la volatilidad, concibe a las culturas como mezclas abigarradas de elementos dispersos, a los sujetos como mero cruce de múltiples experiencias y a las identidades como vivencias siempre móviles y evanescentes.

Posteriormente, ya en el siglo XXI, el *debate posmoderno* inspira las reflexiones feministas tan diversas como dispersas en sus propuestas, el contundente avance que logró el feminismo de la primera época se ve desdibujado ahora. Pero las teorías feministas no son un reflejo pasivo de la cultura de su tiempo. Entre las exponentes más destacadas para la cuarta expresión del feminismo, el que para este trabajo se denomina *posfeminismo*, se encuentran el *Feminismo queer* de Judith Butler y Eve Kosovsky Sedgwick; el *Ciberfeminismo* de Donna Haraway, VNS Matrix, Faith Wilding, Sadie Plant, Guerrilla Girls, y el *Feminismo transsexual* propuesto por Sandy Stone. En tanto esta investigación se concentra en las mujeres académicas, resulta conveniente

---

<sup>11</sup> Una concepción “esencialista” es una forma de naturalismo, concebir leyes naturales como las rectoras de todo lo relativo al género, pretendía la existencia de una esencia de lo femenino y de lo masculino como identidades diferentes. Geiger, Susana, “Reconceptualizando el uso de historias de vida para el estudio de la mujer”, *Mujer y testimonio*, Santiago, 1983, p. 143.

revisar cómo se han posicionado las diferentes perspectivas feministas frente al tema de la educación.

A partir de una revisión *histórica* se puede precisar al respecto tres enfoques feministas relativos a la educación,<sup>12</sup> que se pueden relacionar con las olas liberal, socialista, radical y posmoderna. Se derivan, entonces, las concepciones feministas más recientes que consideran a la *educación*: a) como *liberadora*, ideología que promueve la inclusión de la mujer al espacio público, o b) como *reproductora* de la discriminación hacia la mujer, en tanto repite los esquemas patriarcales.

La posición feminista ante el fenómeno educativo ha variado en el tiempo en función de las premisas ideológicas que condicionaban y orientaban sus análisis, como se aprecia en el siguiente cuadro.

CUADRO 1  
TRES ENFOQUES FEMINISTAS EN RELACIÓN CON LA EDUCACIÓN

1. Feminismo liberal	Prepondera el derecho individual de las mujeres a la educación; énfasis en documentar la discriminación de la mujer durante el proceso de socialización. Por ejemplo, los estereotipos culturales de los roles sociales que colocan en desventaja a las niñas frente a los niños desde la escuela hasta la universidad. Propone la igualdad de oportunidades en la educación y en el trabajo y minimizan la importancia de las clases sociales.
2. Feminismo socialista Siglo XIX y principios del XX	Considera que la subordinación de la mujer en la educación está relacionada con los factores de las necesidades del capitalismo, patriarcado y estructuras democráticas, es decir, necesidades del capital. La reproducción de las desigualdades de las mujeres se produce como trabajadoras y como mujeres. Propone transformar a la sociedad y los procesos organizacionales y educativos.
2.1 Radicales feministas. Décadas de los cincuenta y sesenta	Construyen un eje masculino, se centran en el patriarcado en lugar del capitalismo. El problema deriva del poder masculino que ha monopolizado la producción del conocimiento por siglos. El conocimiento y la educación son vistos como organizaciones patriarcales que incorporan a las mujeres a cuenta gotas.

<sup>12</sup> García Guevara, Patricia, “Una agenda teórica para el estudio de las mujeres académicas”, *Revista Sociológica*, año 15, núm. 44, septiembre-diciembre de 2000, pp. 163-179.

<p>3. Feminismo posmoderno o posestructural. Décadas de los ochenta y noventa.</p>	<p>Realiza un enfoque multicultural o poscolonial que proponen algunas feministas no occidentales; este marco ha penetrado los estudios curriculares y aboga por una concepción internacional para entender el imperialismo imperativo impuesto por la sociedad occidental, altamente industrializada. Sostiene también que los estudios feministas sobre educación, provenientes, de esos países altamente industrializados, han pasado por alto la hegemonía en las ex colonias como forma de la dominación cultural. Esto ha legitimado un discurso sobre el género y la etnia así como la heteronormatividad. La mujer es poseedora de múltiples “subjetividades” basadas en la etnicidad, clase, edad, orientación sexual, religión, etcétera.</p>
--	---

FUENTE: elaboración propia con datos de Patricia García Guevara.<sup>13</sup>

El enfoque feminista que se adopte condiciona los planteamientos o medidas concretas que se proponen y que, dada su magnitud o impacto, pueden considerarse como políticas en los espacios públicos.

## II. LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y EL TRABAJO DE LA MUJER EN PUEBLA

Para el caso de Puebla, el surgimiento de universidades privadas se inicia en los años setenta, dado que solo existía la Universidad Autónoma de Puebla (UAP) como universidad pública.<sup>14</sup> La Universidad de las Américas-Puebla (UDLA-P) se funda en 1971, la Universidad Popular Autónoma del Estado

<sup>13</sup> García Guevara, Patricia, “Una agenda teórica para el estudio de las mujeres académicas”, *Revista Sociológica*, año 15, núm. 44, septiembre-diciembre de 2000, pp. 163-179.

<sup>14</sup> El 4 de abril de 1937 quedó legalmente instituida la Universidad de Puebla, a iniciativa del general Maximino Ávila Camacho, en 1956 adquiere la autonomía, y el 23 de noviembre de 1956 se publica la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Puebla en el *Periódico Oficial* (Palacios, 2006). El 1o. de abril de 1987, los diputados de la 50 Legislatura, Carlos Barrientos de la Rosa, Guadalupe Sánchez Lozada, Miguel Guerra Castillo, Antonio Castelán Guarneros y Roberto Pozos Cuspinera, sometieron al Congreso del Estado la iniciativa de declarar Benemérita a la Universidad Autónoma de Puebla, iniciativa que fue aprobada en la sesión del 2 de abril de 1987, emitiéndose el decreto correspondiente. En 1991 la 51 legislatura local aprobó la Ley de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, misma que, por último, fue actualizada el 10 de diciembre de 1998. Es así que en lo sucesivo la UAP se denominará BUAP.

de Puebla (UPAEP) en 1973 y la Universidad Iberoamericana (UIA) Golfo-Centro en 1983 y el Tecnológico de Monterrey campus Puebla (TEC) en 2002 y la Universidad Anáhuac Puebla en 2003. Pero fue entre 1998 y 2006 que se registra el nacimiento del mayor número de instituciones de educación superior en la entidad poblana, para 1990 existían 106 y en 2018 se registraron 212 (SIC, 2019). Por otro lado, para 2017 hay 15 IES incorporadas a la BUAP (DAE, 2017), instituciones que se pueden considerar como *privadas* porque aplican un cobro por los servicios educativos que ofrecen, bajo el sistema educativo y programas académicos de la universidad del estado, este fenómeno fue un detonante de la aparición de numerosas universidades privadas<sup>15</sup> en los noventa en Puebla.

De acuerdo con cifras de la Secretaría de Educación Pública federal, en septiembre de 2005 operaban en Puebla 417 instituciones de educación superior —78% particulares—, número que se mantuvo hasta 2008, de ellas sólo cuatro certificaron calidad ante el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A.C. (COPAES);<sup>16</sup> para 2018, el Padrón Nacional de Programas Educativos de Calidad (PNPC) registra 100 programas de calidad en ocho instituciones del estado de Puebla.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Gran parte de su oferta educativa está en los “rechazados” del examen de admisión BUAP, porque otros eligen una incorporada por motivos más bien de carácter económico. Ante tal número de IES en Puebla surge una incógnita relevante respecto a la calidad educativa. La investigadora Laura Collin pone el dedo en la llaga del sistema de educación superior no sólo de Puebla sino del país, cuando además de la calidad en el aprendizaje y eficiencia Terminal (Collin, 2008: 9), la crítica se dirige hacia el tema de la aparente *indolencia* de las universidades para elevar los estándares reales de calidad en la educación superior.

<sup>16</sup> La BUAP, UDLAP e Ibero están posicionadas entre las 10 mejores del país en 2019 según el estudio que realizó *El Universal*, suplemento especial, 13 de marzo de 2019, consultado en <https://puebla.sintesis.mx/2019/03/13/buap-udlap-e-ibero-en-el-top-ten-de-las-mejores-universidades-de-mexico-2019/>. En tanto que la Udlap, el Tec, la Universidad Anáhuac y la Universidad Iberoamericana (sólo como marca) lograron reconocimiento dentro de las 13 mejores universidades mexicanas 2019 consideradas en *The Times Higher Education World University Rankings*, consultado en <https://www.forbes.com.mx/unam-la-mejor-universidad-de-mexico-y-a-unos-paso-de-entrar-al-top-100-global/>.

<sup>17</sup> A saber: BUAP (50 programas), Centro de Investigación y Estudios Superiores en Estomatología y Salud, S.C. (1 programa), Colegio Libre de Estudios Universitarios (1 programa), Escuela Superior del Golfo de México (1 programa), Instituto Culinario de México (1 programa), Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, AC. (1 programa), e Instituto Suizo de Gastronomía y Hotelería (1 programa). La UDLA-P en 2004 tenía acreditados 10 programas y en 2018 registra 44 programas de calidad. PNPEC, *Padrón Nacional de Programas Educativos de Calidad*, México, Secretaría de Educación Pública, consultado en: <https://www.pnpec.sep.gob.mx/quien-certifica.php>.

Según datos de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación, de la Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa,<sup>18</sup> para el ciclo 2017-2018 hay un registro de 423 escuelas y 247 instituciones que ofrecen educación superior en la entidad.<sup>19</sup> Sin embargo, son ocho instituciones de educación superior (IES) las que cuentan con programas de licenciatura y técnico superior de calidad certificada por alguno de los organismos del Copaes.<sup>20</sup>

En la capital del estado, para 2018, se mantuvieron solamente 112,<sup>21</sup> el número bajó y sólo persisten las instituciones que han logrado estándares aceptables de acuerdo con los requisitos de la SEP en la entidad.

---

<sup>18</sup> SEP, “Consulta Estadística Educativa”. Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación. Dirección General de Planeación y Estadística Educativa. Secretaría de Educación Pública. Disponible en: <https://www.planeacion.sep.gob.mx/principalescifras/>, consultado el 2 de julio de 2019.

<sup>19</sup> En 1990 existían tan sólo 106 IES, en 2018 la SEP registra 274 (156 sólo en la capital, de ellas 144 son privadas). Debido a esta oferta educativa, el estado de Puebla sólo es superado por el Estado de México con 295 y la Ciudad de México con 280 instituciones. En cuarto lugar aparece el estado de Veracruz con 193, Jalisco con 183, Guanajuato con 153 y Nuevo León, en séptimo, lugar.

<sup>20</sup> Rubio Oca, Julio (coord.), “La política educativa y la educación superior en México. 1995-2006: un balance”, México, Fondo de Cultura Económica, consultado en: <https://www.ses.unam.mx/curso2008/pdf/Rubio2007.pdf>. La acreditación que ofrece el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A.C. es con 30 organismos que miden la calidad de la institución y/o programa educativo. Este tema puede llevar a un análisis más específico ya que la entidad al parecer vive un ambiente de *simulación educativa* como lo advierte Collin: “Las IES para justificar su existencia necesitan alumnos y si cuentan con el reconocimiento como un posgrado de calidad, pueden ofrecer becas cuyo objeto es la dedicación de tiempo completo. Ante la dificultad de encontrar empleo al concluir los estudios, por pérdida de empleo o propia insuficiencia, los posgrados aparecen como un posible ingreso (seguro de desempleo) o complemento de ingresos insuficientes, por lo que algunas personas que se presentan como candidatos hacen lo posible por obtener una beca, independientemente de que tengan vocación para el estudio y la investigación. Por su parte una IES que no cuente con becas que atraigan alumnos será amenazada en su existencia, o en sus ingresos, por lo que se ven presionadas a «captar» alumnos independientemente de su vocación. Una vez que el alumno ingresa a un posgrado hay que retenerlo y titularlo. En este punto es donde los indicadores coadyuvan a la simulación” (Collin, 2008: 7). Es relevante, para el caso Puebla, con una universidad Pública y el resto particulares, que el esquema comercial permea al sistema de educación superior. Las universidades privadas son las más *necesitadas* —por propia subsistencia— de retener alumnos, a través de “pases” casi automáticos desde el ingreso y durante el curso de su licenciatura, con un rigor académico dudoso y titulaciones masivas o con alternativas “gancho”, para que sólo se *trasladen* a estudiar su maestría obtienen una titulación “vía maestría”, el fin parece ser únicamente económico, para que sigan pagando a la institución. Este fenómeno proyecta el riesgo de desvalorización de títulos de educación superior en la entidad.

<sup>21</sup> SIC, “Total de universidades por entidad”, Sistema de Información Cultural, Mé-

En el nivel de *licenciatura normal* es significativo que a pesar de que se registró una reducción generalizada en los índices de ingreso a la *educación normal* en Puebla (de 12.1 en 1999 a 8.2 en 2002 y 7.1 en 2017-2018, respecto de la matrícula nacional), son más mujeres las que han registrado una constante baja significativa en cada periodo de inscripción después de 2011, con un leve repunte en 2015 que coincide con el año en que se implementó el Programa de ayuda a las madres adolescentes (ENAPEA, 2015).

CUADRO 2  
ABSORCIÓN POR NIVEL EDUCATIVO % POR SEXO, PUEBLA. 1996, 1999, 2002 Y 2008-2017

<i>Normal licenciatura</i>		
<i>Periodo</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>
1996	26.7	12.6
1999	16.2	7.5
2002	11.0	5.2
2008*	18.4	7.4
2009	16.6	5.8
2010	19.5	6.2
2011	20.5	7.8
2012	16.5	5.7
2013	15.5	4.4
2014	12.6	3.4
2015	14.1	3.9
2016	13.4	3.7
2017	10.8	3.0

Unidad: Por cien.

FUENTE: Secretaría de Educación Pública, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, *Indicadores Educativos 2000*, Subdirección de Análisis Estadístico y Presupuestal, 2000-2001.

\* Elaboración propia con datos de 2008 a 2017. SEP, *Consulta Estadística Educativa*. Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación. Dirección General de Planeación y Esta-

xico, Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación, consultado en [https://sic.cultura.gob.mx/lista.php?table=universidad&disciplina=&estado\\_id=](https://sic.cultura.gob.mx/lista.php?table=universidad&disciplina=&estado_id=) (fecha de consulta: 1 de julio de 2019).



dística Educativa. Secretaría de Educación Pública, consultado en <https://www.planeacion.sep.gob.mx/principalescifras/> (fecha de consulta: 2 de julio de 2019).

Esto indica que las mujeres y los hombres —al menos como tendencia actual— se inscriben cada vez menos en las Normales, aunque la presencia femenina fue del 71% mayor a la de los hombres, una razón sugerida es que optan por una Licenciatura en Pedagogía o en Educación ya que la Normal se elevó a nivel superior y tiene entonces el mismo valor académico.<sup>22</sup>

En cuanto al *nivel superior* (licenciatura universitaria y tecnológica)<sup>23</sup> los datos indican que se mantiene un crecimiento constante en el ingreso tanto de hombres como de mujeres, aunque en porcentajes mínimos; es mayor el ingreso de hombres en todos los periodos —salvo en el de 1996, cuya explicación puede tener correlación directa con la devaluación de 1995 en la economía nacional—. Según se advierte en los datos que registra la Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla en los periodos de 1993 a 2017, en promedio las mujeres han aumentado paulatinamente su ingreso.

CUADRO 3  
 POBLACIÓN ESTUDIANTIL NIVEL SUPERIOR  
 % DEL TOTAL DE LA POBLACIÓN

<i>Licenciatura universitaria y tecnológica</i>			
<i>Periodo</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>% del Total</i>
1993	5.3	6.0	5.7
1996	4.6	5.3	4.9
1999	5.4	5.8	5.6
2001	5.9	6.2	6.1

<sup>22</sup> A partir de 1984 las Escuelas Normales de México pueden otorgar títulos de licenciatura (educación superior), en 2012 los Planes y Programas de la Escuela Normal se reformaron (SEP, 2012).

<sup>23</sup> En México, el 50% de la matrícula de educación superior y normal se concentra en sólo seis entidades: Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Puebla, Nuevo León y Veracruz. Según cifras de ANUIES, “Estadísticas de la Educación Superior”, marzo de 2008; en estos estados estudian 1,148,722 personas en algún programa de educación normal, licenciatura o posgrado. El Estado de México y el Distrito Federal son las entidades con la mayor cantidad de matrícula de estos niveles en México, ambos concentran poco más de 617,000 alumnos, que es el 26% nacional. La BUAP atiende a 71,798 alumnos en el estado de Puebla. ANUIES, “Anuario Educación Superior”, Anuarios Estadísticos de Educación Superior, consultado en <http://www.anui.es.mx/informacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior> (fecha de consulta: 1o. de julio de 2019).

<i>Licenciatura universitaria, tecnológica y posgrado*</i>			
2008	5.5	5.4	5.5
2009	6.2	6.0	6.1
2010	6.1	5.9	6.0
2011	6.1	5.9	6.0
2012	6.2	5.8	6.0
2013	6.0	5.8	5.9
2014	6.1	5.8	6.0
2015	6.2	5.8	6.0
2016	6.3	5.9	6.1
2017	6.6	6.1	6.4

Unidad: Por cien.

FUENTE: Secretaría de Educación Pública, *Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional. Inicio de Cursos, 1993-1994. Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional. Inicio de Cursos, 1996-1997. Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional. Inicio de Cursos, 1999-2000. Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional. Inicio de Cursos, 2001-2002.*

\* Elaboración propia con datos de 2008-209 a 2017-2018. SEP, “*Consulta Estadística Educativa*”. Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación. Dirección General de Planeación y Estadística Educativa. Secretaría de Educación Pública, consultado en <https://www.planeacion.sep.gob.mx/principalescifras/> (fecha de consulta: 2 de julio de 2019).

Es representativo que en 1993 ingresaran 5.3% de mujeres y para 2001 fueran 5.9%, es decir, hubo un incremento de 6 puntos; comparando los mismos periodos los hombres incrementaron 4 puntos porcentual. Estas cifras constatan las afirmaciones del arribo cada vez mayor de mujeres a las universidades. Al término del ciclo 2004 se registraron 125,544 alumnos en el nivel superior de IES públicas y privadas, de 1,760,172 alumnos que concentra todos los niveles educativos de la entidad. Para 2008 ingresaron 75,221 mujeres y 73,250 hombres del total de 1,835,115 alumnos en todos los niveles en la entidad, para 2017 de un total de 2,056,490, también de alumnos de todos los niveles, el ingreso de mujeres para el nivel superior fue de 127,222 y el de hombres de 118,826. Estos datos confirman la vocación del estado como una entidad educativa que detonó la matrícula estudiantil, sobre todo en el nivel superior.

Igualmente, en el nivel superior, se registró un incremento de docentes en un 78% de 2000 a 2004, mientras que el incremento de alumnos fue sólo del 32%, lo cual reflejó las áreas de oportunidad laboral que se abrieron.

ron a los titulados en este nivel educativo.<sup>24</sup> Los docentes en 2017-2018 son 21,906 para un total de 215 instituciones, el incremento en diez años (2008-2018) ha sido del 42.7%. El fenómeno, sin embargo, ha generado también una precarización laboral para el docente de nivel superior ya que las IES ofrecen contratos por tiempo determinado o por curso, sin prestaciones laborales y con sueldos por horas según tabuladores internos y estándares de calidad propios.

El porcentaje de población inscrita en el nivel de posgrado (especialidad, maestría y doctorado), tiene una variación significativamente más alta para el régimen privado (7.5% de la población inscrita), que para el régimen público (3.6%).

CUADRO 4  
 COMPARATIVO POBLACIÓN ESTUDIANTIL SEGÚN NIVEL EDUCATIVO %  
 RELATIVO, POSGRADO, POR SEXO

<i>Posgrado</i>			
<i>Periodo</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>% del Total</i>
1993	0.1	0.2	0.2
1996	0.3	0.4	0.4
1999	0.5	0.6	0.5
2001	0.6	0.6	0.6

FUENTE: elaboración propia con datos de ANUIES de 2008. Ciclo escolar 2006-2007.

Los registros del INEGI de 2008 para la educación de posgrado revelan un sustancial incremento en la matrícula femenina al menos en un lapso de ocho años, equiparable al índice de la matrícula masculina. Los datos recientes sobre la feminización de esta población, según datos de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación SEP,<sup>25</sup> de 2008 a 2018, indican que en 2008 se inscribieron en posgrado el 52.6% del total de 87,230 estudiantes a nivel nacional, y el 47.3% de hombres, en tanto que en 2018

<sup>24</sup> ANUIES, *cit.*, nota anterior.

<sup>25</sup> SEP, “Consulta Estadística Educativa”. Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación. Dirección General de Planeación y Estadística Educativa. Secretaría de Educación Pública, disponible en: <https://www.planeacion.sep.gob.mx/principalescifras/> (fecha de consulta: 2 de julio de 2019).

fue el 51.5% y el 48.4%, respectivamente, de un total de 70,672. Aún con la reducción del 19% de la matrícula en posgrados a nivel nacional en 10 años, las mujeres continúan matriculándose más en un posgrado. La tendencia es similar para las titulaciones.<sup>26</sup>

La ANUIES (2008) ofrece un análisis nacional sobre la educación los siguientes índices para Puebla, haciendo una diferenciación para instituciones públicas y privadas:

CUADRO 5  
COMPARATIVO: POBLACIÓN ESTUDIANTIL SEGÚN NIVEL DE POSGRADO  
%, POR RÉGIMEN, PUEBLA-NACIONAL

Entidad	Especialidad		Maestría		Doctorado		Total	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Total nacional (régimen público)	22,911	100	53,418	100	11,964	100	88,293	100
Puebla	151	0.7	2,038	3.8	436	3.6	2,625	3.0
Total nacional (régimen privado)	10,500	100	51,774	100	1,957	100	64,231	100
Puebla	586	5.6	5,589	10.8	146	7.5	6,321	9.8
2017-2018*								
Total nacional (régimen público)	31,487	100	64,532	100	23,890	100	119,909	100
Puebla	31,487	1.1	2,097	1.7	880	0.7	4,332	3.6
Total nacional (régimen privado)	18,363	100	93,388	100	8,288	100	120,039	100
Puebla	1,200	1.0	9,049	7.5	933	0.7	11,182	9.3

Unidad: Por cien.

FUENTE: Secretaría de Educación Pública.

Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional. Inicio de Cursos, 1993-1994.

Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional. Inicio de Cursos, 1996-1997.

Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional. Inicio de Cursos, 1999-2000.

Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional. Inicio de Cursos, 2001-2002.

\* SEP, "Consulta Estadística Educativa". Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación. Dirección General de Planeación y Estadística Educativa. Secretaría de Educación Pública, consultado en <https://www.planeacion.sep.gob.mx/principalescifras/>, Fecha de consulta: 2 de julio de 2019.

<sup>26</sup> SEP, cita nota anterior.

Los últimos datos 2017-2018 demuestran el crecimiento exponencial de la absorción de alumnos en universidades privadas, sobre todo para el nivel de maestría, pero resulta interesante que para especialidades y doctorados la matrícula sea mayoritariamente en IES públicas, es probable que tenga relación con las becas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) para investigación.

Es preciso destacar que paralelamente con el nivel de feminización educativa, la *fuerza laboral* poblana del 2000 al 2006 se feminizó también, reflejando un incremento del 3.89% en su participación económica, mientras que los hombres registraron un decremento del 6.41 en su participación. Además, según la Secretaría de Empleo y Productividad Laboral<sup>27</sup> del actual gobierno federal, en su informe de julio de 2019, reporta que la población ocupada por sexo en 2001-1 era 34% mujeres y 66% hombres, en 2019-1 la cifra evolucionó a 38% mujeres y 62% hombres. Esto quiere decir que la *fuerza laboral* femenina es cada vez más importante, como se aprecia en el cuadro 6.

CUADRO 6  
PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN ECONÓMICA EN EL ESTADO DE PUEBLA,  
POR SEXO (2000-2006)

2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
HH	MM	HH	MM	HH	MM	HH	MM	HH	MM	HH	MM	HH	MM
65.10	33.79	64.76	34.10	63.22	35.89	61.52	36.98	61.11	37.08	59.05	37.90	58.69	37.68

FUENTE: INEGI, *Encuesta Nacional de Empleo, 2000-2004, encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2005-2006*. Elaboración propia con datos de Bravo Pérez, Luis Alberto y Silva Sarmiento, Mayra Beatriz, “Mercado laboral femenino: un estudio comparativo para el estado de Puebla 2000-2006” en la VII Conferencia Internacional Estrategias de Desarrollo y Alternativas para América Latina y el Caribe, 19, 19 y 20 de octubre de 2006, Puebla, México.

Para el tercer semestre de 2018, el INEGI<sup>28</sup> presentó los resultados de la encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, en Puebla es posible identificar a la población ocupada, que alcanzó 2,762,000 personas (1,679,000 hom-

<sup>27</sup> STPS, Información Laboral, julio 2019, Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral, consultado en <http://www.stps.gob.mx/gobmx/estadisticas/pdf/perfiles/perfil%20nacional.pdf> (fecha de consulta: 11 de julio de 2019).

<sup>28</sup> INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2018, 2019, consultado en [http://www.stps.gob.mx/gobmx/estadisticas/enoe\\_trim.htm](http://www.stps.gob.mx/gobmx/estadisticas/enoe_trim.htm) (fecha de consulta: 11 de julio de 2019).

bres y 1,083,000 mujeres), cantidad mayor en poco más de 71,000 personas respecto a la del mismo lapso de 2017. Es relevante que mientras 80 de cada 100 hombres están en edad económicamente activa, hay 44 de cada 100 mujeres en la misma situación, estos datos se mantuvieron para el primer trimestre de 2019.

Específicamente, en el sector terciario en Puebla se observó un incremento del 0.03 % de la participación femenina, y la incursión de la participación masculina en un 4.14% como se aprecia en el cuadro. Esto quiere decir que el hombre transita cada vez más hacia los campos de trabajo considerados tradicionalmente femeninos, ocupando las posiciones denominadas como de *cuello rosa*.

CUADRO 7  
DISTRIBUCIÓN DE POBLACIÓN OCUPADA EN ACTIVIDAD TERCIARIA  
Y SEXO, PUEBLA (2000-2006)

2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
HH	MM	HH	MM	HH	MM	HH	MM	HH	MM	HH	MM	HH	MM
35.63	62.21	36.92	64.05	36.66	57.98	38.60	61.38	36.94	64.15	38.66	62.50	39.77	62.18

FUENTE: Bravo Pérez, Luis Alberto y Silva Sarmiento, Mayra Beatriz. “Mercado laboral femenino: un Estudio comparativo para el estado de Puebla 2000-2006”, en la XVII Conferencia Internacional Estrategias de Desarrollo y Alternativas para América Latina y el Caribe, 18, 19 y 20 de octubre de 2006. Puebla, México.

La participación femenina en este sector es preponderante, y en general la presencia laboral femenina es cada vez mayor en el estado de Puebla de 2000 a 2006, así como en las universidades poblanas que interesan para este trabajo, según datos del INEGI.<sup>29</sup> Para el tercer semestre de 2018 (de julio-septiembre), 1,430,000 (51.8%) están identificados en el sector terciario o de los servicios. En el primer trimestre 2019 (enero-marzo), incrementó a más de 1,504,000 (53.5%) la población ocupada.<sup>30</sup>

En cuanto a la feminización educativa y de acuerdo con el Anuario Estadístico ANUIES, de los ingresos a nivel Licenciatura en tres IES de Puebla, en 2002 registran una mayor presencia de mujeres en todos los casos, al menos en el primer ingreso. En el corte se observa que tanto la BUAP como

<sup>29</sup> INEGI, Censos Económicos 1999-2006, julio de 2008, [http://www.inegi.gob.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/economicos/1999/industrial/h\\_m.pdf](http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/economicos/1999/industrial/h_m.pdf); el ingreso de mujeres a carreras profesionales se incrementó desde inicios de los noventa del siglo pasado.

<sup>30</sup> STPS, cita nota anterior.

la UDLA-P tuvieron el 100% de *eficiencia terminal*, en tanto que la UPAEP sólo tituló al 70.8% de sus egresados, en el mismo periodo; además, las *mujeres* registran mayor índice de titulación en la BUAP y UPAEP, no así en la UDLA-P ya para 2008.

CUADRO 8

PUEBLA 2108. LICENCIATURA EN EDUCACIÓN NORMAL Y LICENCIATURA UNIVERSITARIA Y TECNOLÓGICA: MATRÍCULA, EGRESADOS Y TITULADOS. MODALIDAD ESCOLARIZADA. INSTITUCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS

Institución	Primer ingreso					Egresados 2018					Titulados 2018							
	2002		2018		total	2002		2018		total	2002		2018		total			
	H	M	H	M		H	M	H	M		H	M	H	M				
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla*	5 156	5 203	7,926	9,201	10 359	17,127	1 803	1 781	2,950	3,739	3 584	6,689	1 685	1 908	2,605	3,546	3 593	6,151
Fundación Universidad de las Américas Puebla	609	702	2,349	2,540	1 311	4,889	568	465	6,32	4,27	1033	1,059	568	465	427	632	1033	1059
Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla	755	878	1,076	1,072	1 633	2,148	483	579	5,18	7,04	1062	1,222	306	446	423	593	752	1,016
Total	1,364	1,580	11,351	12,813	1,311	24,164	1,051	1,044	2,950	3,739	2,095	8,970	874	911	3,455	4,771	1,785	8,226

FUENTE: Elaboración propia con datos del *Anuario Estadístico Anúies, 2003 y 2017-2018*, Licenciatura en universidades e instituciones tecnológicas. Resúmenes y series históricas, octubre 2007. Versión electrónica: [www.anuies.mx](http://www.anuies.mx).

\* BUAP, Planeación Estratégica. Anuario Estadístico Institucional 2017-2018, consultado en: [https://www.pdi.buap.mx/sites/default/files/pdf/1er\\_informe\\_2018/anuario\\_estadistico.pdf](https://www.pdi.buap.mx/sites/default/files/pdf/1er_informe_2018/anuario_estadistico.pdf).

Para este nivel es representativo, en promedio, el incremento de la población estudiantil femenina (en un 0.5%), frente a la masculina (0.4%), lo cual confirma la participación cada vez mayor de la mujer en la educación superior.

Respecto a las administraciones en las IES y el desempeño de hombres y mujeres, sólo se consideraron las tres universidades por analizar. Éstas presentaron en promedio 21.9% de participación femenina en 2008, frente al 78.7 de hombres en puestos directivos. La UPAEP es la que reporta el mayor porcentaje de mujeres en puestos administrativos (25.71%) y el menor la UDLA-P (17.5%):

CUADRO 9  
 FEMINIZACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES DE 3 IES EN PUEBLA (2008)

	H	%	M	%
BUAP	53	76.81	16	23.18
UDLA-P	33	82.5	7	17.5
UPAEP	26	74.28	9	25.71

FUENTE: elaboración propia con datos de ANUIES, “Estadísticas de la educación superior”, marzo de 2008, [http://www.anui.es.mx/servicios/e\\_educación/docs/CUADROS%20WEB/Posgrado/Cuadros%20Posgrado%20REVISADOS%202006-2007.xls](http://www.anui.es.mx/servicios/e_educación/docs/CUADROS%20WEB/Posgrado/Cuadros%20Posgrado%20REVISADOS%202006-2007.xls).

Es evidente que las mujeres han logrado muchos espacios en el ámbito educativo y laboral, como lo reflejan las estadísticas, pero éstas no expresan con claridad las luchas, los conflictos, las ambivalencias, ni lo concerniente a la equidad. Las condiciones de la inserción de la mujer en el espacio público constituyen temas por aclarar en cuanto a la situación política, social, económica y educativa de las mujeres en México. Para acercarse a la realidad de la mujer académica en las IES poblanas y explicar cómo se manifiesta precisamente la equidad, decidimos preguntar directamente a mujeres dedicadas a la academia en universidades poblanas, y por medio de técnicas cualitativas acceder a la subjetividad de las mujeres académicas y la forma como ellas se representan a sí mismas.



## 1. Metodología de trabajo

Para el presente estudio se aplicaron 15 entrevistas de profundidad<sup>31</sup> a maestras universitarias con grados de maestría o doctorado y con alguna experiencia en puestos directivos. Para recabar la información relativa a la percepción y las representaciones de las mujeres en relación con su inserción laboral en el medio académico, se recurrió al método etnográfico y las técnicas cualitativas, además de la observación participante; mientras que para la comprensión y análisis de este proceso, se retomaron las metodologías interpretativas, instrumental que permitió conceptualizar cómo visualizan las mujeres su desempeño profesional como académicas-investigadoras-directivas. Si bien es preciso confrontar estos resultados con otros, más después de diez años, con los datos cuantitativos expuestos se puede diagnosticar que no habrá muchos cambios.

Se utilizó la entrevista personal de trayectoria laboral y desarrollo personal por considerar que ofrece pistas y elementos simbólicos y referencias sobre cómo son las mujeres académicas, para poder establecer rasgos tipológicos de los desempeños laborales del grupo denominado *directivas académicas*. Con ella se valoró la decisión de mujeres para dedicarse a la vida académica, las condiciones que viven en los puestos directivos de instituciones de educación superior en Puebla y cómo congenian su vida familiar con su desarrollo profesional.

Básicamente, se generaron quince preguntas para abordar el problema de las *relaciones de poder* que la mujer profesionista-académica enfrenta en una institución educativa de nivel superior, las *conductas* que esas relaciones generan *en ellas* mismas, sus relaciones con los pares y subordinados, sus respuestas y estrategias ante la existencia de hijos y pareja, y cómo coordinar estos aspectos con su desempeño laboral. Todo ello se agrupó en tres apartados: I. *Trayectoria laboral y su decisión para dedicarse a la docencia*, II. *Relación laboral* y III. *Relación familiar*.

Para la selección de las entrevistadas se determinó que fueran docentes de género femenino, el grado académico: doctorantes y/o maestras estudiantes de doctorado; su condición laboral: tiempo completo (maestras investigadoras), y con experiencia en puestos directivos en las instituciones donde trabajan. Se identificaron 27 académicas con esas características, sin embargo, se obtuvo respuesta sólo de 15. Para seleccionar a las mujeres

<sup>31</sup> Las entrevistas fueron realizadas a lo largo de un año (2006-2007), desde la perspectiva centrada en las personas.

fue valiosa la colaboración de dos de ellas —las dos doctoras mayores de 45 años—, la primera proporcionó una lista de ocho candidatas aunque sólo se localizaron a cinco y la segunda proporcionó los datos de una más. Siete se desempeñaron en la UPAEP (de junio de 1995 a junio de 2008), de donde surgieron cinco recomendadas que reunían las características para la entrevista. Las tres últimas fueron localizadas en los directorios de sus instituciones.

A partir de las respuestas obtenidas de las informantes, se intentó esclarecer sus relaciones de poder y con el poder, sus alianzas, sus estrategias, estratagemas, en muchos casos simple camuflaje de subordinación tanto en el ámbito privado como en el público, así como los intentos sutiles pero efectivos para separarlos, para comprender, ni más ni menos, la vida de mujeres en su intento exitoso por sobrevivir y escalar en el ámbito académico y laboral, paralelo a sus vidas familiares y personales. Cabe mencionar que, en este caso, se pueden distinguir conductas que responden a una clase social media o media alta.

Se presentan a continuación los resultados del análisis aplicado en tres ámbitos:

- 1) *Trayectoria laboral y su decisión para dedicarse a la docencia.* A partir de la descripción de su labor magisterial, las decisiones económicas o personales, se pretende identificar qué es lo que las entrevistadas valoran<sup>32</sup> como predominante en la vida profesional de las mujeres académicas y su productividad —intelectual y administrativa—.
- 2) *Relación laboral.* Incluye el tipo de relaciones que establece con sus pares, subordinados y superiores para posicionarse, sus aspiraciones, y deseos o no de lograr ascensos, además de sus estilos de mando y una valoración al desempeño de las propias mujeres.
- 3) *Relación familiar.* Se observa la respuesta de la familia nuclear y extensa (Calhoun, Light, Keller, 2000), ante la actividad laboral de las informantes, partiendo del mandato familiar heredado y aprendido, la relación con su pareja, y sus estrategias para resolver asuntos domésticos (ámbito privado), además de sus relaciones con los hijos. Así considerada la relación familiar, se refleja el estado del ejercicio de los roles que ellas viven y reproducen.

---

<sup>32</sup> Valor: en este caso es al valor axiológico, referido a lo religioso, lo estético o bello, lo vital, lo útil, y en general lo que hace hincapié a lo bueno y lo justo para la vida de las informantes.

En estas conclusiones pretendemos correlacionar las percepciones de las mujeres con los planteamientos del feminismo. Con lo expuesto se puede demostrar que no existe una transformación genérica, sino una sustitución de roles en el ámbito laboral. La mujer académica asume el rostro masculino para hacerse visible, a partir de la descripción de lo que hace y cómo se mantiene en puestos de jefatura académica. El cambio estructural implicaría la deconstrucción y reconstrucción de roles, tanto masculinos como femeninos, mientras el cambio se limite a la incorporación de mujeres a espacios predeterminados, es entendible que se adopten los arquetipos de autoridad-masculina (tradicional) en el espacio público. Por lo tanto, las políticas públicas con perspectiva de género actualmente vigentes parecen destinadas a ser paliativos en tanto el cambio de estructuras sociales, en un campo tan arraigado como el género, implica no sólo políticas, sino y fundamentalmente cambios socioculturales en los patrones de conducta, relación y percepción. Además, fundamentarse en una visión de transversalidad que se requiere para una feminización de la cultura mexicana, sugiere cambios profundos y radicales de concepciones culturales para realmente asumir una perspectiva de género.

## 2. *Desarrollo personal*

### A. *Docencia por vocación, mandato y herencia*

En el 90% de las informantes el mandato de mamá o papá resultó determinante para haber elegido la vida académica como profesión, la herencia también se puede considerar como un mandato más. En todo caso, la vocación florece como resultado, no como causa en su decisión. El hecho de que las mujeres académicas que llegan a puestos de dirección provengan de clase media instruida, parece indicar una tendencia a la reproducción social clasista. Es decir, que el capital cultural<sup>33</sup> resulta determinante para el acceso a niveles superiores de trabajo o decisión. En este sentido, los casos analizados no parecen indicar la posibilidad de movilidad social ascendente concomitante con el ingreso masivo de mujeres a las universidades. Con la excepción de un caso, el resto de las entrevistadas no sólo no necesitó romper con modelos preexistentes, sino que se ajustaron a las expectativas de su

---

<sup>33</sup> Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loïc, *Una invitación a la sociología reflexiva*, México, Siglo XXI, 2005.

medio familiar, por eso sostenemos que cumplieron con un mandato familiar. En los casos de las académicas que les tocó vivir los setenta, provienen de familias con padre académico. Para las de la generación de los ochenta, la influencia del feminismo con el derecho al estudio y el trabajo evidentemente permeó en sus padres. Mientras que para la de los noventa el tema se encuentra tan posicionado que ni siquiera se cuestiona el derecho de la mujer al trabajo y al estudio.

### B. *Trayectoria laboral y acceso al cargo*

La teoría feminista de la igualdad supuso en las mujeres similares aspiraciones de poder que los hombres; este supuesto no se confirma al menos en el 90% de las entrevistadas, porque esta búsqueda no sólo no se hace explícita, sino que abiertamente insisten en no haber buscado la posición, acceden a puestos de dirección porque *otros* las eligieron, en la mayoría de los casos las autoridades, aunque algunas se vanaglorian de haber sido elegidas por sus pares, es decir, por sus méritos. Ninguna acepta desear el ejercicio del poder. Por otra parte, el cargo que ejercen no aparece en los relatos como parte de su proyecto personal, por el contrario, la vida laboral de las mujeres académicas está plenamente ajustada a los objetivos de sus instituciones. En el cumplimiento de sus responsabilidades se desdibuja el esquema horario, por ejemplo, ellas “cumplen”, si bien no tienen actitudes estratégicas para respetar y hacer respetar sus horarios dentro del trabajo. La vida de la mujer directiva está dirigida a ser algo más que ella misma, en el sentido de que da más del tiempo estipulado en la institución, hace más trabajos de los establecidos en su puesto. Es decir, parece que quiere permanentemente demostrar a sus jefes que ella puede con el puesto.

Las mujeres académicas analizadas no buscaron el poder; es más, lo viven como una *carga*. El deseo o no del poder, de acuerdo con los desarrollos feministas más recientes debería poder ser electivo, las mujeres no tienen por qué desearlo, pero para que esto reflejara el *feminismo de la diferencia*, las entrevistadas deberían haber manifestado un rechazo explícito a la búsqueda del poder, en cambio, parecen aceptar cargos que no les interesan con el objeto de hacerse visibles, cumplir, ganar más o agradar, es decir, como una condición para permanecer en el espacio público.

### 3. *Relación laboral*

#### A. *Administración vs. tareas académicas*

En todos los casos se manifiesta un rechazo al puesto jerárquico, que no es considerado como un lugar desde el cual incidir sobre la realidad o sobre las personas y, por tanto, un espacio de poder, sino como *administrativo*, entendiendo como tal un trabajo monótono que *quita tiempo* y de poco reconocimiento, y donde una de las pocas actividades creativas que incluye, como el diseño curricular, no es valorado. De manera invariable manifestaron preferir otras actividades, dividiéndose las opiniones entre quienes manifestaron como satisfactoria a la docencia y las orientadas a la investigación. Cabe mencionar que, como *fantasía*, todas manifestaron tener deseos de investigar en *algún momento*.

La descripción del grado de satisfacción que encuentran en la *docencia* las entrevistadas, parece indicar una extensión de la esfera maternal en el espacio de trabajo. Este parecería ser el único espacio donde el estilo femenino se traslada del espacio privado a un campo público, se expresaría así una traslación. Las mujeres en el espacio público parecen preferir aquellos espacios que se equiparan con sus roles tradicionales de género. Esta situación podría adjudicarse tanto a que no han deconstruido el rol tradicional, como a una diferencia y, por tanto, asumirse como parte de un supuesto estilo femenino. Sin embargo, al menos en las entrevistadas, la preferencia permanece velada.

#### B. *Reconocimiento de la discriminación tradicional*

De las 15 entrevistadas sólo una negó taxativamente que haya discriminación en los espacios de trabajo. Las restantes la admitieron, si bien en varios casos la justificaron naturalizándola al considerar lógico que los hombres elijan trabajar con hombres. Sólo en dos casos consideraron a la discriminación como producto de la persistencia de un modelo cultural patriarcal. Entre las actitudes discriminatorias reconocieron la selectividad en las designaciones y el acceso a la posibilidad de publicar. Llama la atención que ninguna mencionara la existencia de un horario masculinizado, las diferencias salariales o la necesidad de cambios en los estilos de trato y conducción.

### C. *Calificación del trabajo femenino: éxito y marginación*

Desde que empezara a perfilarse el feminismo de la diferencia, postuló como una de sus premisas que, con el ingreso de las mujeres a los espacios de poder, habrían de introducir nuevos y renovados estilos de mando y ejercicio del poder. Al analizar el valor que las mujeres entrevistadas conceden a las características femeninas, se pudo observar que —por comparación frente al trabajo masculino— calificaron el trabajo femenino con más cualidades —responsabilidad, compromiso sin límites, sensibilidad—. Por el contrario, las características personales, actitudes y habilidades de las mujeres, aparecen desvalorizadas, manifestaron baja autoestima a la emotividad, a la que atribuyen el origen del carácter conflictivo de las mujeres, aparece en las informantes como una debilidad de la cual desearían sustraerse. Contrariamente, valoran la capacidad de los hombres para distinguir esferas y no involucrar lo emocional en el trabajo. Consecuentemente, intentan apropiarse de estas características disimulando sus aspectos emocionales. Estos elementos aportan a reproducir los mitos existentes en las IES —que la mujer misma reproduce— en cuanto a que la mujer es inestable emocionalmente y, por tanto, inepta para manejar situaciones de crisis laboral, como señalan otros estudios. En este caso, la diferencia, en vez de constituir un factor de éxito de la mujer, aparece como su propia marginación.

En el mundo académico, ni las mujeres ni los hombres valoran el proceder femenino como para ser considerado un estilo de mando. Para el 80% de las informantes, la mujer trabaja más que el hombre, pero sin estrategia, al menos no la mostraron, más bien como una actitud de “agradar”, respuesta a un mandato social heredado: agrada con la comida, agrada con la limpieza del hogar, de la ropa, agrada a la vista y en el mundo académico agrada sometándose a los requerimientos institucionales.

### D. *Carrera profesional*

La carrera profesional para un académico implica la producción académica, el intercambio entre pares, tanto a través de la participación en congresos como más recientemente la participación en cuerpos académicos, grupos de trabajo y líneas de investigación, y su meta generalmente se asocia con el *prestigio*. Un académico exitoso suele obtener reconocimiento por su producción intelectual, el logro para un estudioso no se mide tanto en *efectivo* como en *afectivo*. La carrera profesional se materializa en el currícu-

lum abierto, y la cantidad de productos que contiene. Con el advenimiento de las políticas neoliberales que pretenden cuantificar todo, el concepto de producción fue sustituido por el de productividad académica que identifica erróneamente calidad con cantidad. Las mujeres entrevistadas manifestaron su preferencia por las funciones académicas, por lo que podría presuponerse el deseo de realizar una carrera profesional caracterizada por la producción académica o, en su caso, por presentar una amplia productividad académica. Como se mencionó, de acuerdo con Conacyt, tres rubros integran la productividad académica: docencia, producción y divulgación.

No se observó en las entrevistadas el deseo ni la estrategia para desarrollar una carrera profesional académica. Por el contrario, se nota, sobre todo en las mujeres de IES privadas, escasa producción académica y cuanto mucho una cierta nostalgia por no haberlo hecho. Pueden distinguirse al menos tres actividades en las trabajadoras académicas entrevistadas, dos se relacionan con los indicadores de productividad académica: la docencia, y en menor medida la participación en congresos. Sólo una minoría ha realizado tareas de investigación o publicado trabajos en publicaciones científicas, tres de IES públicas y dos de IES privadas.<sup>34</sup> Cabe mencionar que pareciera que existe mayor conciencia de la necesidad de desarrollar una carrera académica en las universidades públicas, o tal vez reconocer que en este espacio se deja tiempo y se valora esta actividad, no así en la mayoría de las privadas. A modo de justificación, las entrevistadas arguyen la carga que implica el trabajo administrativo, que incluye el diseño curricular y la dirección de cuerpos universitarios (académicos y alumnos). Todas, excepto una, coincidieron en preferir la docencia, aunque se dedican a labores administrativas, lo cual puede mostrar una insatisfacción sólo por el cumplimiento del deber más que un desempeño de su vocación, pero tampoco muestran la aspiración por convertirse en investigadoras, limitando —por lo general— lo académico a la docencia.

Como se señaló, una de las actividades importantes para quienes pretenden desarrollar una carrera profesional en el medio científico, es la pertenencia a grupos (líneas, redes, cuerpos académicos, congresos, foros, seminarios) donde se interactúa con los pares, se confrontan las ideas, se intercambian experiencias y resultados de investigación. Fue sorprenden-

---

<sup>34</sup> Las dos académicas de IES privada que sí tienen producción académica provienen de la UDLA, como proyecto que desde su creación en Puebla apoyó la investigación. Contrariamente, en la otra universidad privada ni siquiera existe la figura de profesor investigador de tiempo completo, con descarga académica para realizar estas funciones.

te la respuesta de desconcierto de las entrevistadas frente a esta pregunta, parecían no entenderla. Las respuestas se orientaron e identificaron grupos académicos como los mencionados anteriormente con grupos institucionales. El 66% de las informantes pertenecen a grupos institucionales, es decir, grupos creados para redundar en trabajo institucional dentro de sus universidades y con escasa proyección en el mundo académico, sobre todo en las IES privadas que parecieran trasladar los esquemas gerenciales de la iniciativa privada al mundo universitario. En este sentido, las mujeres adscritas a IES privadas funcionan más como empleadas que como investigadoras con fines de crecimiento profesional propio.

Si bien en varias de las entrevistas la investigación aparece como anhelo frustrado, con salvedad de las ya mencionadas, las restantes reconocieron que sólo extraordinariamente dedican su tiempo a la producción académica. Las académicas de IES públicas son las que registran más trabajos relacionados con la producción académica (investigaciones) que el Conacyt exige. Las mujeres de IES privadas que dijeron tener trabajos en este sentido, al parecer son como requisito profesional más que como vocación para investigar.

#### E. *Características para ser directivas*

Es en este tema donde se evidencia con más claridad la diferencia entre el feminismo de la igualdad y el de la diferencia. Al parecer, y atendiendo a las respuestas obtenidas, las mujeres entrevistadas se quedaron en el feminismo de la igualdad. Las características que valoran en su persona y a las que le atribuyen su capacidad para el ejercicio del cargo, coinciden con las consideradas características masculinas. Una expresión de este tipo de valoración fue el considerar que los hombres no asumen los problemas como algo personal; es decir, los hombres no toman con susceptibilidad sus espacios de poder como las mujeres.

La mujer académica asume el rostro masculino para hacerse visible, a partir de la descripción de lo que hace y cómo se mantiene en puestos de jefatura académica. Sus opiniones no dejan lugar a dudas, todas coinciden en apuntar: *independientes, carácter fuerte, no emotivo* —o al menos que no exprese sus estados de ánimo—, *controlada, racional*, y en la mayoría de los casos *una buena relación con los demás*. Es decir, que exponen como mérito el haberse desprendido de la susceptibilidad femenina y aprendida en consecuencia de los hombres.



Las académicas con aspiraciones incurren en trampas, desean ser visibles y al mismo tiempo no quieren ser identificadas por sus colegas masculinos como mujeres, con los que quieren competir exclusivamente en el terreno de su mérito profesional, por eso adoptan comportamientos masculinos. En dos casos, las informantes mencionaron que sus compañeros hombres esperan de la mujer que sea suave incluso en su habla, no expresarse *como hombre*, es decir, que es la mirada del otro la que atribuye los comportamientos diferenciales a las mujeres de los que éstas reniegan. En contraposición con la conducta fuerte-racional y carente de emotividad que varias se atribuyen, de manera subrepticia en el desempeño aparece *lo femenino* o *la femineidad* en la práctica de la seducción, la necesidad de agradar, de ser reconocida.

De las entrevistadas, cada una adopta una postura contraria al feminismo de la diferencia y confusa en relación con la cuestión de género en tanto minimizan o ignoran su papel. Todas creen que las mujeres llegan a ocupar un puesto directivo porque *lo merecen*. Todas perciben que son valoradas como directivas independientemente de que sean mujeres, en todo caso porque adoptan actitudes masculinas y minimizan hasta la eliminación su emotividad. Confirmando la propuesta de Lamas (2007) en cuanto que el ambiente laboral con mujeres es un ambiente muy ciego a las diferencias y con muchas dificultades de reconocimiento.

Por estas razones es que este trabajo sostiene que no existe una transformación genérica, sino una sustitución de roles en el ámbito laboral de las universidades. El cambio de personas en los puestos laborales de instituciones de educación superior no significa una transformación de roles si no se transforman las prácticas de su ejercicio. En el desarrollo de la investigación, lo que se encontró es que las mujeres que logran posiciones de mando, para poder competir en el espacio público asumen el arquetipo masculino. Esto significa que en lugar de una feminización del medio académico se produce una masculinidad simbiótica.

#### F. *Los hombres disponen de los puestos directivos*

En este estudio, las mujeres en puestos de poder regularmente no llaman o proponen a otras mujeres para ocupar puestos en niveles similares o superiores. Esto supone un individualismo en su medio de trabajo y una masculinización en sus esferas de poder que repiten emulando a los hombres y, por tanto, no proporcionan modelos de su propio sexo de los que

puedan aprender. Este es un comportamiento *normal* femenino, expuesto en otros estudios, ya que acusan y rechazan comportamientos “sentimentales” como “hormonales” en la mujer. Esto representa un obstáculo más a las decisiones para nombrar directivas, además de que el doble esfuerzo que la mujer imprime a su trabajo, cuando se hace visible a un hombre, se convierte en un problema por la competencia que representa.

#### 4. *Relación familiar*

El acceso de la mujer al espacio público se suponía que repercutiría en la transformación concomitante del espacio privado, alterando tanto los roles del marido como los de la esposa. Con posterioridad a la década de los setenta, la mayoría de las voces feministas comenzaron a denunciar que esto no había sido así, y que la mujer que había ingresado al mundo público, enfrentaba una doble jornada. Esto significa que mantenía sus responsabilidades anteriores como ama de casa, es decir, responsable de los hijos, la comida, la ropa, la limpieza, a las que agregaba las del mundo laboral. En otras palabras, que los hombres no habían emprendido una transformación análoga a la de las mujeres.

En los casos analizados, de las que cambiaron de estado civil (10), la constante es mencionar que no afectó su vida laboral por los acuerdos que hicieron con sus parejas. Aparentemente, se podría suponer la existencia de cada vez más acuerdos en las parejas; sin embargo, al profundizar sobre lo dicho, el acuerdo con la pareja se reduce solamente a que continúe trabajando después del matrimonio. Con salvedad de un caso, donde no existe división del trabajo en el hogar y ambos hacen todas las tareas; la mayoría de las que se vanaglorian de contar con un marido *colaborador*, éstos sólo asumen algunas tareas, las que les gustan.

Todas las informantes consideran que los *cambios reales* vienen con los hijos, ellos hacen que se modifique la actividad de ellas en su trabajo, un *mandato* que ninguna de las que tienen hijos eludió, por el contrario, lo asumen como responsabilidad propia, prácticamente exclusiva, donde el esposo actúa como colaborador, al menos en tres casos. Los acuerdos se extienden cuando llegan los hijos, mismos que incluyen a la familia extensa y la delegación en terceros. Todas las informantes con hijos los dejan al cuidado de personas de mucha confianza o de familiares cercanos — esposo o madre—. Lo que resulta importante es que las entrevistadas se referirán a la “ayuda” externa como un “apoyo”; es decir, asumen el mandato

social de la crianza. Si bien en una primera mirada se podría suponer que esta delegación implica una descarga, y de hecho lo es, en las representaciones de las mujeres no aparece como tal, sino con sentimiento de culpa en alguno de los casos. Es decir, los hijos son de ellas, confirmando el *matricentrismo* que existe en México. Mientras que otras lo racionalizan sosteniendo que están educando hijos independientes. Efectivamente, es probable que estos niños no reproduzcan los patrones tradicionales.

Un tema que empieza a cobrar relevancia es el del mandato reproductivo, las primeras feministas difícilmente lo cuestionaron, reivindicaron el derecho de la mujer para decidir cuándo y cómo embarazarse y, por tanto, se convirtieron en defensoras de las prácticas contraceptivas, pero, por lo general, pensaban que podían ser madres y trabajadoras, *superwoman*. El cuestionamiento al mandato reproductivo y la cada vez más frecuente decisión de espaciar o no tener hijos comenzó a aparecer sin mayor teorización en los ochenta. Las mujeres más jóvenes piensan en menos hijos, llevando al límite su reloj biológico para decidir tenerlos. Las mujeres entrevistadas tienen de uno a tres hijos como máximo. Parece ser el *pensamiento posfeminista* que embarga a las mujeres actuales, más trabajo y cada vez menos hijos.

Es representativo que de las 10 mujeres casadas sólo una decidió no tener hijos, mientras que el resto correlaciona al matrimonio con la prole. En todo caso, el mandato de tener hijos en las parejas más jóvenes se traduce cada vez más en un acuerdo incluso para tener uno o dos, o no tenerlos.

#### A. Doble jornada y equidad, el mito

La mujer académica, en realidad, no desempeña doble o triple jornada como ellas mismas sostienen. La razón tiene que ver con el pago que hacen a las personas que les “ayudan” en las labores domésticas o el cuidado de los hijos. En dos casos, las entrevistadas que llegan a hacer labores después de su jornada laboral, lo deciden así. También ellas deciden preocuparse por la comida o la ropa o la casa en general, y por los hijos cuando salen de la escuela; sin embargo, las parejas no asumen con claridad todavía su parte con los hijos.

En cualquiera de sus variantes, los estudios de género proporcionan una oportunidad y elementos de transformación para las relaciones sociales. El desafío actual consiste en el valor que se reconoce a la mujer y el generar una *nueva cultura de género* sin un enfoque radical, liberal o socialista y más bien con una consideración *multicriterio* posmoderna, que tome en cuenta a

la mujer misma y del varón como personas, sus diferencias por clase, etnia o posición, pero privilegiando el *equilibrio en la equidad*, la negociación y la necesidad de redefinición de roles y valores. La feminización de la cultura, propuesta por el feminismo posmoderno en la tercera ola, no ha tenido aún el alcance que tuvo el feminismo de la primera ola; a partir de las entrevistas no se pudo identificar una feminización, por el contrario, se repiten y continúan los procedimientos masculinos, con lo cual se podría afirmar que las mujeres académicas de Puebla se quedaron en el feminismo de la igualdad.

Quizá algunos reclamos del feminismo radical de los sesenta hayan muerto, pues ello implica que ganó el género; es decir, no importa ser hombres o mujeres porque primero se es ser humano, persona. Es decir, que en algunos espacios laborales como en el académico, los *presupuestos de la igualdad* parecen estarse cumpliendo en la medida en que las mujeres se *igualan* a los hombres. Sin embargo, siguen pendientes los retos de un *feminismo de la equidad*, que reconozca las diferencias que se orienten a la negociación de roles y funciones entre hombres y mujeres e implique la transformación cultural y no meramente formal. El reto de la complementariedad, cuando el cambio de posiciones de la mujer se acompañe de una reestructuración de los roles masculinos y de la representación de la masculinidad, sobre todo en el seno familiar —espacio tan íntimo como ámbito de lo privado—. En este sentido, las entrevistas no sólo indican que los hombres han cambiado poco, sino y fundamentalmente las mujeres siguen asumiendo al doméstico como su espacio y responsabilidad, como se intuye cuando recurren a la noción de *apoyo* y *ayuda*. La *identidad* que construyen las mujeres refleja el pensamiento lacaniano, el cuerpo pesa y se inscribe en una doble conciencia: ser madres y ser trabajadoras, tendencia que pareciera en proceso de cambio atendiendo al cuestionamiento posmoderno al mandato de la maternidad.

En cuanto a la *evolución del rol femenino* pareciera que el hombre asimila cada vez más el rol profesional de las mujeres. Sin embargo, los mayores obstáculos para las mujeres en el campo laboral están en ellas mismas, las creencias y valores que históricamente llevan a costas impiden su crecimiento profesional. Con su incursión en el medio laboral el tiempo dedicado a la familia disminuye, pero las mujeres tienen sentimientos de culpa, a pesar de demostrar que tienen la capacidad para desempeñar puestos directivos. Resulta obvio que gran parte del *aprendizaje del rol de género* entre las mujeres tiene lugar durante las primeras etapas de su vida, y que esto puede convertirse en una actitud mental que crea dificultades más tarde, especialmente en

la vida de trabajo, a este fenómeno Davidson y Cooper lo llaman «la trampa de la cultura».<sup>35</sup>

La academia ha sido percibida tradicionalmente como *elitista* y *patriarcal* en cuanto a su cultura, estructura y valores y es muy difícil el proceso de cambio,<sup>36</sup> las mujeres asumen los roles predichos sin atreverse a disentir abiertamente de ellos, por eso la equidad sigue siendo un discurso también en las IES.

Entre las desventajas para las mujeres inmersas en las tradiciones culturales, los prejuicios, los estereotipos y las limitaciones familiares, hacen que, a menudo, se les excluya de la educación científica y técnica y, por lo tanto, ellas seguirán fuera de estas áreas en el mercado laboral. Las IES subsisten en una estructura patriarcal y valoran más a los hombres que a las mujeres y sus aportes, por lo que una mujer es orillada también a la invisibilidad permanente.

El paradigma del *éxito femenino* bien puede centrarse en la educación, pero no sólo la instrucción que registran los índices de organismos públicos. El potencial educativo de las mujeres ha ido construyendo su propia condición social —de desigualdad, de inequidad, de falta de oportunidades—. Pero, en la dirección contraria las mujeres sí podrían avanzar: cada vez más hombres debieran asumir responsabilidad por la educación de los hijos, y cada vez más mujeres debieran ocupar posiciones reservadas hasta ahora a los hombres, solamente entonces cambiará la situación. La mujer ya está en el ámbito público, espacio del hombre; sin embargo, el problema es que la mujer ocupa el ámbito privado al mismo tiempo, donde no está el hombre y tal vez ni le interese estar.

### III. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACKER, Sandra, *Gendered Education: Sociological Reflections on Women, Teaching, and Feminism*, trad. de Jesús Rodríguez Ortega, España, Narcea, 2000.
- ANUIES, *Anuario Estadístico 2003*, octubre de 2007. Disponible en: [www.anui.es.mx](http://www.anui.es.mx).
- ANUIES, *Anuario Estadístico. Concentración Nacional de la Población Escolar por*

---

<sup>35</sup> Nicolson, Paula, *Poder, género y organizaciones. ¿Se valora a la mujer en la empresa?*, España, Narcea, 1997.

<sup>36</sup> Acker, Sandra, *Gendered Education: Sociological Reflections on Women, Teaching, and Feminism*, trad. de Jesús Rodríguez Ortega, España, Narcea, 2000.

- Áreas de Estudio y Carrera*, México, octubre de 2007. Disponible en: [www.anui.es.mx](http://www.anui.es.mx).
- ANUIES, *Anuario Estadístico 2003*, Licenciatura en Universidades e Institutos Tecnológicos. Resúmenes y Series Históricas, México, octubre de 2007. Disponible en: [www.anui.es.mx](http://www.anui.es.mx)
- ANUIES, *Primera etapa. Información estadística, marzo de 2008*. Disponible en: [http://www.anui.es.mx/servicios/e\\_educacion/index2.php](http://www.anui.es.mx/servicios/e_educacion/index2.php).
- ANUIES, *Estadísticas de la Educación Superior*, marzo de 2008 y julio de 2018. Disponible en: <http://www.anui.es.mx/informacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior>
- ARAIZA, Luis, *Historia del movimiento obrero mexicano*, México, Imp. El Arte, 1975, t. III.
- BOURDIEU, Pierre y WACQUANT, Loïc, *Una invitación a la sociología reflexiva*, México, Siglo XXI, 2005.
- BRAVO PÉREZ, Luis Alberto y SILVA SARMIENTO, Mayra Beatriz, “Mercado laboral femenino: un Estudio comparativo para el estado de Puebla 2000-2006”, en la XVII Conferencia Internacional Estrategias de Desarrollo y Alternativas para América Latina y el Caribe, 18, 19 y 20 de octubre de 2006, Puebla, México, septiembre de 2008. Disponible en: <http://www.afeial.eco.buap.mx/presentacioncd/ponencias/MESA5/4m5.pdf>
- CALHOUN, Craig *et al.*, *Sociología*, 7a. ed., México, McGraw-Hill, 2000.
- CAMACHO, Mónica, “El espejismo” artículo noticioso consultado en 2008. Disponible en: [http://www.e-puebla.com/hoy\\_d.php?idnota=15173](http://www.e-puebla.com/hoy_d.php?idnota=15173).
- COPAES, “Programas acreditados al 31 de diciembre del 2007” en el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, julio de 2008, Disponible en: <http://www.copaes.org.mx/oar/oar.htm#Programas%20Acreditados>.
- DAE, Directorio de Escuelas Profesionales Incorporadas a la Buap. Dirección de Administración Escolar. Disponible en: [http://cmas.siu.buap.mx/portal\\_pprd/work/sites/DAE/resources/PDFContent/217/DIRECTORIO%20LICENCIATURA.pdf](http://cmas.siu.buap.mx/portal_pprd/work/sites/DAE/resources/PDFContent/217/DIRECTORIO%20LICENCIATURA.pdf) (fecha de consulta: 1o. de julio de 2019).
- ENAPEA, Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo Adolescente. Programa Nacional de Población (2014-2015) y Consejo Nacional de Población. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/232448/1\\_ENAPEA\\_Reu\\_Extraordinaria\\_MMT.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/232448/1_ENAPEA_Reu_Extraordinaria_MMT.pdf) (fecha de consulta: 1o. de julio de 2019).
- FRIEDAN, Betty, *La mística de la femineidad*, España, Lucar, 1974
- GARCÍA GUEVARA, Patricia, “Una agenda teórica para el estudio de las mu-

- ieres académicas”, *Sociológica*, año 15, núm. 44, septiembre-diciembre de 2000.
- GARCÍA GUEVARA, Patricia, *Mujeres académicas. El caso de una universidad estatal mexicana*, México, Plaza y Valdés Editores-Universidad de Guadalajara, 2004.
- GEIGER, Susana, “Reconceptualizando el uso de historias de vida para el estudio de la mujer”, *Mujer y testimonio*, Serie Documentos núm. 1, Programa de Estudios Capacitación de la Mujer Campesina e Indígena, Circulo de Estudios de la Mujer y Academia de Humanismo Cristiano, Santiago, 1983.
- GONZÁLEZ, Eduardo, “De 417 instituciones de educación superior, sólo 5 certifican calidad”, nota periodística, octubre de 2008: Disponible en: [http://www.e-puebla.com/hoy\\_d.php?idnot=7593](http://www.e-puebla.com/hoy_d.php?idnot=7593).
- INEGI, *Censos Económicos 1999-2006*, julio 2008: [http://www.inegi.gob.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/economicos/1999/industrial/h\\_m.pdf](http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/economicos/1999/industrial/h_m.pdf).
- INEGI, *Población*, julio 2008. Disponible en: <http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/acerca/inegi324.asp?c=324#tres>.
- INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2018*, 2019. Disponible en: [http://www.stps.gob.mx/gobmx/estadisticas/enoe\\_trim.htm](http://www.stps.gob.mx/gobmx/estadisticas/enoe_trim.htm) (fecha de consulta: 11 de julio de 2019).
- INM, *El enfoque de género en la producción de estadísticas educativas en México; una guía para usuarios y una referencia para productores de información*, México, 2005. Disponible en: [http://www.sems.gob.mx/Extranet/asp/Archivos/03.\\_Estadisticas\\_educativas.pdf](http://www.sems.gob.mx/Extranet/asp/Archivos/03._Estadisticas_educativas.pdf).
- NICOLSON, Paula, *Poder, género y organizaciones. ¿Se valora a la mujer en la empresa?*, España, Narcea, 1997.
- NOHLEN, Dieter, voz, “Feminismo/Enfoques Feministas”, *Diccionario de Ciencia Política*, México, Porrúa, 2007.
- OLIVEIRA, Orlandina de y ARIZA, Marina (1999). *Recorrido por los estudios de género en México: consideraciones sobre áreas prioritarias* (Versión preliminar para discusión). Taller “Género y Desarrollo” Montevideo, 6 y 7 de septiembre de 1999, Oficina Regional para América Latina y el Caribe CIID/IDRC.
- RITZER, George, *Modern Sociological Theory*, 5a. ed., USA, McGraw-Hill Higher Education, 2002.
- SEP, “Consulta Estadística Educativa”. Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación. Dirección General de Planeación y Estadística Edu-

cativa. Secretaría de Educación Pública, 2 de julio de 2019: Disponible en: <https://www.planeacion.sep.gob.mx/principalescifras/>

SEP, Reforma Curricular. Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación, DGESPE, 2 de julio de 2019: Disponible en: [https://www.dgespe.sep.gob.mx/reforma\\_curricular](https://www.dgespe.sep.gob.mx/reforma_curricular),

SIC, “Total de universidades por entidad”, Sistema de Información Cultural, México, Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación, 1o. de julio de 2019. Disponible en: [https://sic.cultura.gob.mx/lista.php?table=universidad&disciplina=&estado\\_id=](https://sic.cultura.gob.mx/lista.php?table=universidad&disciplina=&estado_id=).

SIQUEIRA, Deis y BANDEIRA, Lourdes, “La perspectiva feminista en el pensamiento moderno y contemporáneo”, marzo-noviembre de 2006. Disponible en: [http://www.cibersociedad.net/public/documents/48\\_cozx.doc](http://www.cibersociedad.net/public/documents/48_cozx.doc).

STPS, Información Laboral, julio 2019, Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral, 11 de julio de 2019: Disponible en: <http://www.stps.gob.mx/gobmx/estadisticas/pdf/perfiles/perfil%20nacional.pdf>.



## EL CONTEXTO HACE LA DIFERENCIA: ANÁLISIS COMPARADO DE LA INSTITUCIONALIDAD DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN PAÍSES SELECCIONADOS\*

Susana SOTTOLI

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El nivel normativo: la Convención sobre los Derechos del Niño*. III. *El nivel de aplicación en los contextos nacionales*. IV. *Conclusiones*. V. *Referencias*.

### I. INTRODUCCIÓN

A través de diferentes etapas y en diversos contextos, el análisis de las instituciones ha estado presente en la ciencia política de manera importante, ya sea para explicar diferencias en los logros alcanzados por diferentes constelaciones de políticas públicas, como para analizar el desarrollo político en procesos de cambio de régimen político.

Con ocasión de la llamada “tercera ola democratizadora”,<sup>1</sup> las ciencias políticas renovaron preguntas del constitucionalismo tradicional relacionadas con la importancia de la configuración institucional para el desarrollo de las democracias, pero esta vez con matices renovados que llevaron a categorizar el interés en la cuestión institucional como un “nuevo institucionalismo”. Mientras el “viejo institucionalismo” analizaba las instituciones desde una perspectiva normativa en busca del “buen orden”, el “nuevo institucionalismo” amplió la mirada incorporando una perspectiva más sociológica, analizando el factor institucional en relación con otros factores explicativos del desarrollo político para entender el rol de las instituciones en la distribución y uso del poder político.<sup>2</sup>

---

\* Versión publicada en la edición de 2009.

<sup>1</sup> Huntington, S. P., *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Londres, University of Oklahoma Press-Nordman, 1991.

<sup>2</sup> Monsalve, Sofia y Sottoli, Susana, “Ingeniería constitucional *versus* institucionalismo histórico-empírico: enfoques sobre la génesis y la reforma de las instituciones políticas”,

Desde reflexiones cercanas al neoinstitucionalismo, las investigaciones de Dieter Nohlen se han enfocado en el análisis de las instituciones desde una perspectiva histórico-empírica, sosteniendo como premisa central que “el contexto hace la diferencia”,<sup>3</sup> es decir, las instituciones son la expresión de experiencias sociales, procesos históricos y tradiciones políticas profundamente internalizadas en una sociedad. No existe por tanto un único diseño institucional válido en todo tiempo y lugar.

En el presente trabajo, se rescata dicha conceptualización del factor institucional para abordar el análisis de las diversas formas institucionales en las cuales en diversos contextos nacionales Estado y sociedad han abordado la cuestión de infancia y adolescencia. En este sentido, se entiende “institucionalidad” en un sentido amplio como el conjunto de arreglos normativo-legales, mecanismos institucionales y orientaciones programáticas que configuran la “arquitectura” sobre la cual se asienta la acción política y social en un determinado ámbito y en un momento específico de la historia de un país.

A fin de poder dar justa medida a la dimensión contextual de la institucionalidad, se procederá a un análisis comparativo de casos nacionales seleccionados con base en criterios de relevancia temática, es decir, casos que resultan significativos para la cuestión infancia y adolescencia. En este sentido, la comparación permitirá apreciar la diferencia y entenderla en su real sentido de contingencia histórica y socialmente determinada.<sup>4</sup>

## II. EL NIVEL NORMATIVO: LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

Con la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en 1989 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se creó una herramienta concreta de programación y definición de políticas hacia la infancia. La CDN implicó una verdadera transformación de paradigmas desde una

---

en Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (eds.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 2005, pp. 41-57.

<sup>3</sup> Nohlen, Dieter, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, editado por Claudia Zilla, México, UNAM, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.

<sup>4</sup> Acerca del método comparativo, véase Nohlen, Dieter, “Die vergleichende Methode in der Politikwissenschaft”, en Mohe, Arno y Nohlen, Dieter, *Politikwissenschaft in Heidelberg 50 Jahre Institut fuer Politische Wissenschaft. Universitaetsverlag*, Heidelberg, invierno de 2008, pp. 153-163.

perspectiva que consideraba a los niños como objetos pasivos de protección hacia una nueva concepción basada en la noción de los niños y adolescentes como sujetos titulares de derechos.

La CDN ha sido ratificada por todos los países del mundo excepto uno (Estados Unidos), siendo el instrumento internacional de derechos humanos que mayor adhesión ha obtenido. Al firmar y ratificar la CDN, los Estados Partes se comprometieron a poner en práctica los principios establecidos en ella. Más aún, la CDN ofrece a los Estados un marco de referencia programático muy específico para desarrollar una agenda por la infancia. Así, la ratificación de la CDN detonó un proceso de reformas legales, institucionales y de políticas públicas en diversos contextos nacionales y a diferentes velocidades dirigidos a impulsar no solamente los marcos normativos e institucionales necesarios para hacer realidad el nuevo paradigma de los derechos contenido en la CDN, sino asimismo a fomentar una cultura de derechos en la sociedad que pudiera demandar la aplicación concreta de dichos principios en la vida de niños y adolescentes, lo cual en el fondo implicaba una transformación importante de prácticas y valores culturales.<sup>5</sup>

Aunque la CDN no ofrece soluciones universales y estrictas a los problemas de la infancia, sí define principios fundamentales que orientan sobre la utilización del enfoque de derechos para la programación y el diseño de políticas, a saber cuatro “principios fundamentales” que sustentan todos los demás derechos de la infancia:

- La *no discriminación* (artículo 2o.): todos los niños y niñas tienen el mismo derecho a desarrollar su potencial, en todas las situaciones, todo el tiempo y en todas partes.
- El *interés superior del niño y la niña* (artículo 3o.): será “una consideración primordial” en todas las medidas y decisiones que le atañen, y debe utilizarse para resolver cualquier confusión entre los diferentes derechos.
- El *derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo* (artículo 6o.): subraya la importancia fundamental que significa asegurar el acceso a los servicios básicos y la igualdad de oportunidades para que los niños y las niñas logren alcanzar un desarrollo completo.
- El respeto por su *participación* y opiniones (artículo 12): refiere a la importancia de escuchar y respetar su opinión en todas las cues-

---

<sup>5</sup> Lewin, Elizabeth, *Programming for the Realization of Children's Rights. Lesson Learned from Brazil, Costa Rica and Venezuela, Final Consultancy Report to UNICEF*, 2000.

ciones relacionadas con sus derechos. Los países deben promover una participación activa, libre y significativa de la infancia en las deliberaciones para tomar decisiones que les afecten.

### III. EL NIVEL DE APLICACIÓN EN LOS CONTEXTOS NACIONALES

Ahora bien, cómo traducir los principios arriba enumerados en intervenciones concretas y efectivas, constituye el mayor desafío en el camino a hacer realidad la garantía de derechos. En este sentido, la CDN estableció un órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención por sus Estados Partes, el Comité de los Derechos del Niño.<sup>6</sup> El Comité emite observaciones sobre diferentes asuntos que ofrecen orientaciones prácticas a los Estados Partes.<sup>7</sup>

En su Observación General núm. 5, el Comité describe la obligación de los Estados Partes a la cual hace referencia la CDN en su artículo 4o., a saber:

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.

El desafío central en este sentido es pasar del simple reconocimiento de derechos y su proclamación, a la protección efectiva de los mismos, lo cual exige —más allá de la recepción normativa de los derechos— la adopción de mecanismos efectivos de garantía por parte del Estado. Es decir, los principios y obligaciones que contraen los Estados al ratificar la CDN deben tener una expresión concreta en marcos normativos, instituciones, estrategias y programas que den concreción a los mismos.

---

<sup>6</sup> [www2.ohchr.org/spanish/bodies/crc](http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/crc).

<sup>7</sup> Para los efectos del presente análisis resulta particularmente relevante la Observación General núm. 5 de 2003 referida a las Medidas Generales de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4o. y 42 y párrafo 6 del artículo 44) publicada en UNICEF, *Manual de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño preparado por Rachel Hodgkin y Peter Newell*, Nueva York, UNICEF, 2004.

Es así como se pueden identificar cinco dimensiones que constituirían los pilares de la arquitectura institucional de infancia, según lo establecido en la CDN y en las observaciones que el Comité como órgano de vigilancia de su aplicación ha venido formulando a los Estados Partes:

- a) *Marco legal*: se refiere a la existencia de un marco legal plenamente compatible con los principios y disposiciones de la CDN, lo cual exige una revisión exhaustiva de la legislación asegurando su conformidad a las disposiciones y principios de la CDN, en particular garantizando que el derecho interno refleje los principios generales enunciados en la CDN (artículos 2o., 3o., 6o. y 12). En tal sentido, el Comité ha elogiado la existencia, en algunos países, de una ley de derechos del niño como una amplia medida legislativa sobre los derechos del niño. Esto para evitar que las disposiciones jurídicas relativas a la protección y promoción de los derechos del niño se encuentren dispersas en la legislación, lo cual hace difícil evaluar el marco jurídico real en la esfera de los derechos del niño. El Comité también ha sugerido en este sentido la incorporación de secciones especiales sobre los derechos del niño en las Constituciones nacionales.
- b) *Instancias de coordinación*: el Comité ha hecho referencia a los mecanismos existentes o previstos a nivel nacional, regional y local para coordinar las políticas relativas al niño y supervisar los progresos realizados. En este sentido, se ha pronunciado por mecanismos permanentes de coordinación que puedan asegurar continuidad en el tiempo. Además, la recomendación es que dichos mecanismos deben situarse en niveles ejecutivos elevados para asegurar el máximo grado posible de poder de decisión e incidencia política. Asimismo, se ha recomendado prestar especial atención a la coordinación y cooperación intersectorial a nivel central, estatal y municipal de gobierno. En este sentido, el Comité ha propuesto la creación de mecanismos especiales como un comité interministerial que tenga a la CDN en cuanto marco de acción y que facilite la coordinación de acciones.
- c) *Instancias descentralizadas*: se ha sugerido asimismo que en los gobiernos locales se establezcan estructuras que se ocupen de las cuestiones de infancia. En este sentido, se ha criticado la excesiva centralización de toma de decisiones y de la aplicación de políticas, pero también se ha llamado la atención sobre el peligro que puede significar la descentralización para la realización de los derechos de los niños cuando no existe a nivel nacional un mecanismo regulador y

supervisor que asegure una armonización efectiva de las políticas de infancia a todos los niveles, así como una distribución adecuada de recursos a los niños por parte de los gobiernos locales.

- d) *Marco programático* (estrategia nacional): el Comité ha promovido la adopción de una política o plan nacional de acción que refleje la aplicación de las disposiciones de la CDN. Se ha comprobado que en varios casos nacionales, la estrategia o plan nacional de acción en favor de los niños constituye la plataforma apropiada para promover la coordinación eficaz entre sectores, niveles de gobierno y actores sociales, ya que se convierte en un marco de actuación común para la realización de los derechos de los niños.
- e) *Proceso de elaboración de la estrategia o plan*: La elaboración participativa de una estrategia nacional o plan de acción a favor de la infancia constituye un avance importante en el esfuerzo de hacer realidad los derechos de los niños. Generalmente la instancia de coordinación realiza convocatorias y consultas para la elaboración de dichos planes, así como para su traducción en políticas y programas y el monitoreo regular de su implementación a nivel federal, estatal y local. La participación de todos los sectores y niveles de gobierno y de la sociedad civil no solamente asegura diversidad de perspectivas y *expertise*, sino también confiere legitimidad a la estrategia y compromete a los diferentes actores en su implementación efectiva.

En cada contexto nacional, las dimensiones más arriba citadas han adquirido configuraciones variadas dando como resultado una arquitectura institucional específica para cada caso, tal como se infiere del cuadro siguiente que resume las dimensiones de la institucionalidad de infancia en países seleccionados.

INSTITUCIONALIDAD DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA  
 EN PAÍSES SELECCIONADOS

	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Chile</i>	<i>Colombia</i>	<i>México</i>	<i>Uruguay</i>
Marco legal	Ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (núm. 26.061) y leyes sectoriales	Estatuto del Niño y el Adolescente (1990)	Leyes sectoriales.  Ley de Responsabilidad Penal de los Adolescentes (2005)  Ley de creación del sistema integrado de Justicia de Familia e Infancia (2007)	Principios de protección integral de la Niñez introducidos en la Constitución. Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006)	Ley de Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (2000)  Leyes estatales de Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes Reforma al artículo 4o. constitucional	Código de la Niñez y la Adolescencia (2004)

	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Chile</i>	<i>Colombia</i>	<i>México</i>	<i>Uruguay</i>
Instancias de coordinación	Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia (dependiente del Ministerio de Desarrollo Social)	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	Consejo de Ministros de Infancia Ministerio de Planificación, (Mideplan)	Consejo Nacional de Política Social Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)  Alianza por la Niñez	Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia (COIA)  Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)	Consejo Nacional de Política Social a través del Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia*  Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (órgano descentralizado)
Instancia descentralizada	A nivel provincial existe una variedad de instancias sobre niñez y adolescencia	Consejo de Derechos de Niños y Adolescentes. Consejos Tutelares.	Oficinas de Protección de Derechos	ICBF presente en los departamentos y municipios	DIF estatales y municipales	Oficinas departamentales del INAU

\* Integrado por el Ministerio de Salud Pública, Educación, Desarrollo Social, Turismo y Deporte, Instituto de la Familia, Ministerio del Interior, Instituto del Niño y del Adolescente, Oficina de Planeación y Presupuesto con el apoyo del Sistema de Naciones Unidas. El rol de rectoría del INAU también está en debate en el presente momento de elaboración de la ENIA.



	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Chile</i>	<i>Colombia</i>	<i>México</i>	<i>Uruguay</i>
Marco programático (estrategia o plan nacional)	Plan Nacional de Acción. Objetivos y Metas prioritarias, periodo 2008-2011		Política Nacional a favor de la Infancia 2000-2010	Plan Decenal de Infancia 2004-2015 Alianza por la Política Pública de Infancia y Adolescencia en Colombia	Un México apropiado para la Infancia y la Adolescencia: Programa de Acción 2002-2010	Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030
Proceso de elaboración y ejecución del plan	Consejo de política social responsable sobre temas generales que incluyen niñez y adolescencia		Resultado del trabajo del Grupo de Trabajo Interministerial de Infancia y Adolescencia* impulsado por el Comité de Ministros Social y coordinado técnicamente por Mideplan			Se lleva a cabo liderado por el Consejo Nacional de Política Social a través del Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia

\* Compuesto por 22 instituciones públicas (ministerios y servicios).

## 1. *Argentina*

Argentina ratificó la CDN en 1990 y desde 1994 sus principios han sido incorporados a la Constitución Nacional. A pesar de estos importantes pasos, tomó un tiempo largo hasta que el país llevó a cabo un proceso de reforma legislativa que permitiera implementar los compromisos legales y financieros que prescribe la CDN para hacer realidad la protección de derechos de los niños y adolescentes. Recién con la Ley de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes promulgada en octubre de 2005 y la reforma institucional que la misma trajo aparejada, Argentina avanzó hacia lo que se ha denominado “saldar parte de las deudas del sistema democrático con las niñas, niños y adolescentes”, pues hasta la aprobación de dicha ley, temas propios a la agenda de la democratización habían sido ajenos a los niños.<sup>8</sup>

La llegada un tanto tardía de esta nueva arquitectura normativo-institucional basada en derechos ocurrió al inicio del periodo de gobierno de Néstor Kirchner, en un contexto político permeado por un discurso de reconversión de las políticas de reforma económica y social de corte neoliberal de los años noventa, una reorientación de las relaciones con los organismos financieros internacionales, una renovación de la Corte Suprema de Justicia, una revisión de las leyes de amnistía y perdón a los crímenes de la llamada “guerra sucia” durante las dictaduras militares, entre otras. Todo ello en medio del recuerdo reciente de la grave crisis económica de 2001, pero a la vez con una incipiente esperanza política frente a lo que se percibía en aquel momento como un “nuevo inicio”.

En este contexto se dio la aprobación del primer instrumento legal de protección integral de derechos de los niños en el país, el cual estableció una clara definición de responsabilidades para la familia, la sociedad y el Estado en la garantía de derechos. En la ley se establece asimismo una institucionalidad y unas reglas de organización entre el Estado, la familia y la sociedad de una manera acorde con los principios y disposiciones establecidos en la CDN y otros compromisos internacionales, remplazando así el viejo modelo tutelar de abordaje a los temas de infancia.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Konterllnik, Irene, *Hacia una nueva institucionalidad para la infancia y la adolescencia*, mimeo, 2005, p. 1.

<sup>9</sup> A pesar de que la Ley de Protección estableció además las bases de un sistema de justicia para adolescentes, el sistema penal juvenil vigente en Argentina sigue regido por un decreto ley de la última dictadura militar y se opone a derechos y garantías que fueron

La institucionalidad establecida por la ley refleja el objetivo estratégico de avanzar hacia la conformación del denominado Sistema de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes:

mecanismo que reúne todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes, y establece los medios a través de los cuales se asegura el efectivo goce de los principios, derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la CDN y demás tratados de derechos humanos ratificados por el Estado argentino.<sup>10</sup>

El Sistema de Protección Integral se construye a partir de un conjunto de organismos administrativos en la instancia federal, nacional y provincial, con la participación de las organizaciones no gubernamentales. Destacan entonces dos dimensiones de la democratización que curiosamente habían estado ausentes en el ámbito de la institucionalidad de infancia, a saber: el impulso descentralizador y la ampliación de espacios de participación social en el diseño y gestión de políticas públicas.

Una primera instancia diseñada por la ley es el organismo nacional de la niñez, adolescencia y familia, instancia técnica especializada en materia de derechos de infancia y adolescencia. Ello dio lugar a la creación en 2006 de Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia dentro de la estructura del Ministerio de Desarrollo Social.

En segundo lugar, la ley creó el Consejo Federal de Niñez,<sup>11</sup> Adolescencia y Familia, organismo de concertación en la formulación de propuestas, integrado por el titular de la Secretaría y por cada una de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este organismo se integra además por representantes interministeriales y por las organizaciones de la sociedad civil.

---

incorporados durante el periodo de retorno a la democracia en la Constitución Nacional. Numerosos proyectos de adecuación de esta Ley en el Congreso Nacional siguen pendientes de discusión y eventual aprobación.

<sup>10</sup> Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, 20082011, p. 3.

<sup>11</sup> La Ley 26.061 derogó el Decreto 1606/90 de creación del Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, organismo descentralizado que funcionaba también en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social que siguió no obstante funcionando en un periodo de transición hasta que entraron en funciones los organismos administrativos de protección de derechos creados por la nueva Ley.

Las provincias constituyen una tercera instancia establecida dentro de la arquitectura institucional delineada por la Ley de Protección. Se establece que cada provincia tendrá un órgano administrativo de planificación. A partir de este nivel se prevé la ejecución de la política pública de infancia, conjuntamente con la última instancia que es la municipal para la que se prevé la creación de un organismo de seguimiento de programas y la articulación con las organizaciones no gubernamentales.

La Ley define las atribuciones específicas para la Secretaría y asigna a ambos organismos federales, Secretaría y Consejo, atribuciones conjuntas como la asignación de recursos públicos para la formulación y ejecución de políticas y la elaboración del Plan Nacional de Infancia. Es interesante destacar que la Ley otorga a la Secretaría un rol preponderantemente rector y coordinador, más que ejecutivo. De hecho, entre sus funciones está la de establecer, en coordinación con el Consejo Federal, mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas destinadas a la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, así como impulsar mecanismos descentralizados para la ejecución de programas y proyectos que garanticen el ejercicio de los derechos de las niñas, niños, adolescentes y sus familias.

La Ley prevé como última instancia la creación de la figura del Defensor de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, quien tiene a su cargo velar por la protección y promoción de los derechos de niños y jóvenes. Lo interesante de esta figura es su especificidad técnica y su calidad de institución externa al Poder Ejecutivo. Esta última cualidad permite instancias de supervisión, control y establecimiento de garantías no contaminadas por intereses políticos o de gestión, dando más independencia al sistema.

De esta manera se establecen diferentes instancias en el sistema que permiten establecer articulaciones y controles cruzados. Como parte integrante del Consejo Nacional de Políticas Sociales, la Secretaría asegura que los temas de infancia y adolescencia estén presentes en la agenda más amplia del desarrollo social del país.

En seguimiento a lo establecido por la Ley, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) presentó en noviembre de 2008 el Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, un documento que establece los objetivos y las metas prioritarias del Estado nacional en materia de infancia para el periodo de 2008 a 2011. Elaborado por un equipo técnico interministerial convocado por el Consejo Nacional de Políticas Sociales, el Plan reafirma la intención de avanzar en la institucionalidad establecida por la Ley, a través del desarrollo de políticas públi-

cas integrales, e implementadas interinstitucional e intersectorialmente y con enfoque territorial.

## 2. *Brasil*

El compromiso de Brasil con el cumplimiento de los derechos de los niños emergió aun antes de la aprobación de la CDN en la Constitución federal de 1988 emanada de la Asamblea Constituyente, y posteriormente en el Estatuto de la Infancia y la Adolescencia aprobado por el Congreso en 1990. En un contexto de importantes transformaciones políticas y sociales, la Constitución creó las bases legales requeridas para una institucionalidad democrática. Con una redacción similar a la CDN la Constitución establece que:

Es deber de la familia, de la sociedad y del Estado asegurar al niño y al adolescente, con absoluta prioridad, el derecho a la vida a la salud, a la alimentación, a la educación, al ocio, a la profesionalización, a la cultura, a la dignidad, al respeto, a la libertad y a la convivencia familiar y comunitaria, además de protegerlos de toda forma de negligencia, discriminación, explotación, violencia, crueldad y opresión.<sup>12</sup>

En el mismo contexto de transformaciones, emergió un debate cada vez más crítico acerca del antiguo Código de Menores (1979) y facilitó la creación de un movimiento político amplio que reunió a actores sociales de diversas corrientes y promovió la aprobación por el Congreso Nacional de la Ley 8.069/90, el Estatuto del Niño y el Adolescente (ECA, por sus siglas en portugués) que fue un instrumento pionero en la región de América Latina en cuanto incorporó los principios y disposiciones de la CDN de manera plena. El ECA abolió completamente el modelo tutelar existente hasta entonces, al crear y separar claramente los mecanismos para la protección y restitución de derechos para las víctimas de violaciones a los mismos por un lado y, por el otro, los mecanismos de responsabilidad penal aplicables a los adolescentes.

El Estatuto estableció además que la formulación de la política de atención a la infancia y a la adolescencia se daría través de un conjunto articulado de acciones gubernamentales y no gubernamentales del nivel federal, estadual y municipal. La concepción de política de infancia y adolescencia

---

<sup>12</sup> Constitución Política de la República Federativa del Brasil, artículos 227 y 228.

que el Estatuto consagra incluye tanto a las políticas básicas como a las políticas y programas de asistencia social compensatorias, como servicios especiales de protección, prevención y atención, incluyendo protección jurídico-social.

Así, el marco legal e institucional actual para la infancia y la adolescencia en Brasil surgió en un contexto de retorno a la democracia e impulso decidido a la descentralización político-administrativa de las instituciones, por ejemplo, a través de la creación de mecanismos de control social en los municipios por medio de los consejos municipales, integrados de manera paritaria por representantes gubernamentales y de la sociedad civil. En el caso de la infancia y la adolescencia, además de los consejos sectoriales de educación, salud y asistencia social, se crearon el Consejo Municipal de los Derechos del Niño y el Consejo Tutelar, a cargo de la definición de los contenidos de las políticas de infancia, y responsables de los mecanismos de protección y restitución de derechos, respectivamente. Esta articulación institucional responde al contenido del Estatuto que establece la municipalización de la atención como principio clave para la política de infancia y adolescencia.

Como parte de las directrices de las políticas de atención a la niñez y la adolescencia, el ECA prevé la creación de consejos municipales, estatales y nacionales de derechos, que son órganos deliberativos y controladores de las acciones en todos los niveles, asegurando la participación popular paritaria por medio de organizaciones representativas.

En 1991, la Ley 8.242 creó el Consejo Nacional de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente) con la responsabilidad de elaborar las normas generales de la política nacional de infancia y adolescencia, vigilando las acciones de ejecución establecidas en el Estatuto de Infancia y Adolescencia.

### 3. *Chile*

En Chile, la institucionalidad de infancia y adolescencia se inscribe en una trayectoria de política pública de larga data, diseñada e implementada a partir de una institucionalidad social consolidada. La política de protección a la infancia es parte de la visión estratégica que articula mecanismos de protección social general con las políticas sociales básicas y universales.

El marco programático actual está constituido por la Política Nacional a favor de la Infancia y la Adolescencia 2001-2010 (PNIA), estructurada

sobre la base de los derechos fundamentales de la infancia y la adolescencia e inspirada en los preceptos y contenidos de la CDN, instrumento jurídico vinculante para Chile que la ratificó en 1990.

Se trata de un instrumento de planificación intersectorial que ofrece un marco orientador y ordenador de todas las acciones que el gobierno realiza a favor de la infancia y la adolescencia. Tiene además un carácter estratégico pues, por una parte, ofrece un marco de referencia que otorga sentido y coherencia a dichas acciones y, por otra, busca incidir en las acciones específicas que vayan teniendo lugar en los distintos sectores, instituciones y niveles de la administración del Estado.

Reflejando una prioridad política de gobierno explícitamente establecida, la PNIA fue fruto del trabajo colectivo de 22 instituciones públicas, desarrollado en el Grupo de Trabajo Interministerial de Infancia y Adolescencia impulsado por el Comité de Ministros Sociales y coordinado técnicamente por el Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan). Asimismo, para el diseño programático se llevaron a cabo múltiples actividades con especialistas y consultas regionales con participación social amplia a fin de recoger propuestas de acción y discutir prioridades temáticas para la década.

Tomando en cuenta los enormes desafíos que la puesta en práctica de esta política le impone a la gestión pública, se establecieron algunas líneas orientadoras, a saber: que el modelo de gestión sea coherente con las características y condiciones de la estructura general del Estado en cada uno de los niveles de su administración; que permita combinar efectivamente los esfuerzos de los diferentes sectores de la gestión pública, de los diferentes niveles de la administración del Estado y de los distintos actores sociales, tanto públicos como privados, en particular los de la sociedad civil; que el modelo pretende sumar y complementar las competencias, los recursos y los ámbitos de acción de cada uno de los actores a través de mecanismos que garanticen una acción coordinada, colaborativa y complementaria. El modelo requiere priorizar asimismo los niveles locales y regionales de la administración del Estado para el diseño y la implementación de las acciones y servicios dirigidos a la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

El seguimiento de la PNIA es realizado por una instancia de coordinación presidida por el Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan) e integrado por los ministerios de Educación, de Salud, Justicia, Trabajo y Previsión Social, Servicio Nacional de la Mujer, entre otros. La instancia es apoyada técnicamente por un Comité Técnico Intersectorial de Infancia y Adolescencia, en donde participan representantes de todas las instituciones

del nivel central de la administración del Estado que ofrecen programas, servicios y beneficios.

Durante el gobierno de Michelle Bachelet se definió la creación del sistema de protección de la infancia como parte de la meta más amplia de tener instalado al año 2010 un sistema de protección social que cubra el ciclo vital completo de las familias, desde la gestación hasta la vejez, bajo la concepción de la protección social fundada en derechos con una responsabilidad indelegable e insustituible del Estado basado en la experiencia del programa de protección social “Chile Solidario” como modelo sistémico, la idea de generar un sistema integral de protección a la primera la infancia fue cobrando cuerpo, concretamente a través de la creación del sistema de protección integral de la primera infancia “Chile Crece contigo” como parte integrante de la Red de Protección Social Chile Protege.<sup>13</sup>

“Chile Crece Contigo” tiene como misión “acompañar, proteger y apoyar integralmente, a todos los niños, niñas y sus familias, a través de acciones y servicios de carácter universal, así como focalizando apoyos especiales a aquellos que presentan alguna vulnerabilidad mayor: a cada quien según sus necesidades”.<sup>14</sup>

Su propósito es atender las necesidades y apoyar el desarrollo en cada etapa de la primera infancia (desde la gestación hasta los cuatro años), promoviendo las condiciones básicas necesarias. Como se indicó más arriba, “Chile Crece Contigo” forma parte del Sistema de Protección Social comprometido por el gobierno de aquí a 2010 y está en línea con los compromisos asumidos por el Estado de Chile al ratificar, en 1990, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.

El sistema nació a partir de las propuestas del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia, el cual elaboró un diagnóstico de la situación en Chile y propuso medidas para implementar un sistema de protección a la infancia. Dichas propuestas fueron recogidas y analizadas por el Consejo de Ministros de Infancia, el cual entregó a la presidenta un informe en el que propusieron un conjunto de acciones de gobierno para la implementación de un Sistema de Protección Integral a la

---

<sup>13</sup> Desde esta perspectiva, la construcción de un sistema de protección integral a la infancia en Chile plantea la redefinición del Servicio Nacional de Menores, entidad de larga data cuya misión ha privilegiado la función restitutiva de derechos para niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos e infractores de ley. En este caso, se trataría de separar la función restitutiva de aquellos roles de promoción y defensa de los derechos de los niños y niñas en general.

<sup>14</sup> [www.crececontigo.cl/](http://www.crececontigo.cl/).



Infancia, materializadas en “Chile Crece Contigo”. El sistema “Chile Crece Contigo” se enmarca dentro de la Política Nacional y el Plan de Acción Integrado a favor de la Infancia y la Adolescencia 2001-2010.

Al igual que la Red de Protección Social del cual forma parte, “Chile Crece Contigo” funciona como un sistema integral de políticas sociales que no requiere de un servicio central basado en un modelo de gestión descentralizado.

#### 4. *Colombia*

Siguiendo los lineamientos de la CDN, la Asamblea Nacional Constituyente consagró en la Constitución Política de 1991 los derechos fundamentales de la niñez incluyendo el criterio y los principios de protección integral de la niñez en su doble dimensión: garantía de los derechos de los Niños y protección en condiciones especialmente difíciles. La Constitución estableció además las responsabilidades respectivas del Estado, la sociedad y la familia en cuanto a asistir y proteger a los niños y las niñas para asegurar su desarrollo armónico integral en ejercicio pleno de sus derechos. La Constitución colombiana establece además que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

Con posterioridad a la ratificación de la CDN y a la consagración de los derechos del niño en la Constitución Política, la legislación en favor de la infancia continuó desarrollándose en varios ámbitos sectoriales. Asimismo, tuvo lugar la formulación y puesta en marcha de planes de atención en favor de la infancia y otros planes sectoriales que no solamente adoptaron las metas de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia de 1990, sino sirvieron al propósito de priorizar a la niñez en la agenda política, económica y social del Estado, al igual que la inclusión de la situación de la niñez en los planes de desarrollo nacional en diferentes periodos de gobierno.

En 2006, la aprobación de un nuevo Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098) fue la culminación de un proyecto de revisión, actualización y desarrollo del antiguo Código del Menor vigente desde 1989. Ello permitió poner a tono la legislación sobre niñez en el país con la Convención Internacional de los Derechos del Niño, los demás instrumentos internacionales de derechos humanos y los mandatos de la Constitución Política de 1991.

De acuerdo con el nuevo Código, el Consejo Nacional de Política Social, conformado por las más altas autoridades del Poder Ejecutivo (inclu-

yendo al presidente o al vicepresidente de la República) y representantes de los poderes descentralizados (gobernadores y alcaldes), es el ente responsable de diseñar la política pública, movilizar y apropiar los recursos presupuestales destinados a garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes para asegurar su protección y restablecimiento en todo el territorio nacional.

En el nivel territorial se deberá contar con una política pública diferencial y prioritaria de infancia y adolescencia que propicie la articulación entre los concejos municipales, asambleas y Congreso Nacional, para garantizar la definición y asignación de los recursos para la ejecución de la política pública propuesta.

A fin de promover la rendición de cuentas de esta obligación y previendo sanciones en caso necesario, el Código facultó a la Procuraduría General de la República la fiscalización de su cumplimiento. Esta es una disposición novedosa que permite la efectiva vigilancia de la inclusión de programas y presupuestos para la infancia y la adolescencia en los planes regionales y municipales del país. El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Protección Social y el Ministerio de Educación, con la asesoría técnica del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) es el ente que diseña los lineamientos técnicos mínimos que deberán contener los planes de desarrollo, en materia de infancia y adolescencia teniendo en cuenta el ciclo de vida, el enfoque de garantía y restablecimiento de derechos.

Específicamente, cada gobernador y alcalde, dentro de los primeros cuatro meses de su mandato, están obligados a realizar el diagnóstico de la situación de la niñez y la adolescencia en su departamento y municipio, con el fin de establecer las problemáticas prioritarias que deberán atender en su Plan de Desarrollo, así como determinar la asignación presupuestaria correspondiente.

El Plan Decenal 2004-2015 de Infancia refuerza estas disposiciones y destaca dos condiciones básicas para considerar en la concepción, diseño y gestión de la política pública de infancia: la coordinación interinstitucional e intersectorial entre niveles territoriales y la descentralización. El Plan establece que no se trata de fortalecer una sola institución rectora, sino de fortalecer una organización o red de instituciones que a nivel nacional, estatal y municipal y en alianzas público-privadas puedan garantizar la articulación interinstitucional en todos los niveles territoriales para la operación de la política de infancia a nivel nacional, regional y local: “Esta visión contribuye a superar la visión restrictiva según la cual el Estado es el único

responsable de la atención de la infancia y que su única forma de operación es la asistencia social y de restitución de derechos”.<sup>15</sup>

El Código de la Infancia otorga al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), como ente coordinador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, la función de definir los lineamientos técnicos que las entidades deben cumplir para garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, con el fin de asegurar su restablecimiento. Establece asimismo que coadyuvará a los entes nacionales, departamentales, distritales y municipales en la ejecución de sus políticas públicas. Más allá del rol central de coordinación otorgado por la ley, la preponderancia del ICBF como autoridad y referencia técnica en materia de infancia y adolescencia proviene indudablemente de haber adoptado el enfoque de derechos y la doctrina de la protección integral como marco ético para la planeación, seguimiento, evaluación y asesoría a las instituciones vinculadas al Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

En los niveles descentralizados, es el Sistema Nacional de Bienestar Familiar quien en cada municipio debe articular y coordinar para que cada entidad pública responsable de garantizar cada derecho, efectivamente asegure su cumplimiento. Es decir, según la nueva ley los niños y niñas ya no son responsabilidad exclusiva del ICBF, sino de todas las autoridades según le corresponda por la provisión de la lista de derechos.<sup>16</sup>

Coadyuvando con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, existe la Alianza por la Niñez conformada como un grupo amplio de organismos gubernamentales, no gubernamentales e internacionales, cuyo propósito es concertar esfuerzos que permitan el posicionamiento de los distintos aspectos relacionados con la niñez en Colombia y sus implicaciones en la definición de políticas, planes de desarrollo y decenales, legislación e institucionalidad.

## 5. México

México ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) el 21 de septiembre de 1990. A fin de adecuar el marco legislativo interno con los principios vinculantes de dicha Convención, el país emprendió impor-

---

<sup>15</sup> Gobierno de Colombia, *Plan País Plan Decenal de Infancia (2004–2015) para Colombia*, Bogotá, 2004.

<sup>16</sup> Linares Cantillo, Beatriz y Quijano, Pedro, *Nueva Ley para la Infancia y la Adolescencia en Colombia*, mimeo, 2005.

tantes reformas constitucionales, entre las que destaca la reforma al artículo 4o. constitucional de 1999 que incorpora la noción de niñez y adolescencia como sujetos de derechos, reconociendo que:

los niños y niñas son titulares del derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral y estableciendo que son los ascendientes, tutores y custodios quienes tienen el deber de preservar estos derechos, debiendo el Estado proveer lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos y otorgar facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

Esta reforma constitucional constituyó un hito importante en la conformación de una agenda por los derechos de la infancia en el país. Dio lugar asimismo a la elaboración y aprobación de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el año 2000, la cual tiene por objeto garantizar a niñas, niños y adolescentes la tutela y el respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y establecer los principios básicos conforme a los cuales el orden jurídico mexicano habrá de proteger y garantizar estos derechos. Asimismo, dio lugar a la posterior emisión de leyes homólogas en los estados de la República. Hasta el presente, de las 32 entidades federativas 27 cuentan ya con leyes locales de protección de derechos de la infancia y la adolescencia.

Otro paso importante en el proceso de adecuación del marco legal interno a los principios de la CDN fue la reforma al artículo 18 constitucional, realizada en 2005. Dicha reforma transforma el antiguo sistema tutelar de justicia para menores infractores y sienta las bases para la creación de un sistema integral de justicia para adolescentes en conflicto con la ley penal acorde con la CDN.

A diferencia de otros marcos legales nacionales, en México la Ley de Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes establece las responsabilidades de los tres niveles de gobierno en asegurar la protección de los derechos de los niños, aunque sin delinear de manera explícita una arquitectura institucional para implementar dichas responsabilidades. Así, en su artículo 1o. establece:

Corresponde a las autoridades o instancias federales, del Distrito Federal, estatales y municipales en el ámbito de sus atribuciones, la de asegurar a niñas, niños y adolescentes la protección y el ejercicio de sus derechos y la toma de medidas necesarias para su bienestar tomando en cuenta los derechos y de-

beres de sus madres, padres y demás ascendientes, tutores y custodios, u otras personas que sean responsables de los mismos. De igual manera y sin perjuicio de lo anterior, es deber y obligación de la comunidad a la que pertenecen y, en general de todos los integrantes de la sociedad, el respeto y el auxilio en el ejercicio de sus derechos.

Más adelante, establece en el artículo 7o. que “la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en el ámbito de su competencia, podrán expedir las normas legales y tomarán las medidas administrativas necesarias a efecto de dar cumplimiento a esta Ley”.<sup>17</sup>

Asimismo, la Ley establece que el gobierno federal promoverá la adopción de un Programa Nacional Para la Atención de los Derechos de la Infancia y Adolescencia, en el que se involucre la participación de las entidades federativas y municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como del sector privado y social, para la instrumentación de políticas y estrategias que contribuyan al cumplimiento de la ley y garantice el mejoramiento de la condición social de niñas, niños y adolescentes.

Posterior a la aprobación de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, fue creado el Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia (COIA) por acuerdo presidencial el 24 de julio de 2001, como una comisión intersecretarial de carácter permanente con el objetivo de coordinar y definir las políticas, estrategias y acciones que garanticen el desarrollo pleno e integral de niños, niñas y adolescentes.

En el acuerdo de creación del COIA se señalaba la “necesidad de atender las necesidades del desarrollo humano y social de los niños, niñas y adolescentes de manera integral, articulando políticas que en conjunto generen sinergias”. El Consejo estaba integrado por los titulares de secretarías clave en el gabinete de gobierno, a saber: Desarrollo Social, Educación, Salud, Trabajo, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, entre otras. La presidencia del Consejo otorgada al comisionado para el Desarrollo Social y Humano de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República aseguraba una vinculación al más alto nivel ejecutivo. El COIA tenía como programa de trabajo el diseño de políticas públicas y una agenda nacional a favor de la infancia y la adolescencia, así como el establecimiento de un Sistema Nacional de Información sobre Infancia y Adolescencia.

En 2002, el COIA pasó al Gabinete de Desarrollo Social y Humano, concretamente bajo la atribución de la Secretaría de Desarrollo Social

<sup>17</sup> Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, México, 2000.

(Sedesol) que ejercía la Secretaría Técnica de dicho Gabinete, lo cual fue formalizado con una modificación al acuerdo presidencial de creación del COIA, asumiendo Sedesol la presidencia del mismo y la secretaría técnica. A partir de esta reforma, los trabajos del COIA que habían sufrido un estancamiento son reanudados y se procede a la elaboración del programa “Un México Apropriado para la Infancia y la Adolescencia: Programa de Acción 2002-2010”. Este programa integra un conjunto de objetivos, estrategias y líneas de acción orientadas a generar cambios medibles en las condiciones de vida de las niñas, los niños y los adolescentes con una visión transversal de equidad de género y respeto a la diversidad cultural y étnica.

Con el paso del tiempo, el COIA fue perdiendo impulso operativo y político y con el cambio de administración de gobierno de la Presidencia de Vicente Fox a la de Felipe Calderón se establece una coyuntura institucional y política diferente en cuanto a la atención a los temas de infancia y adolescencia.

Tradicionalmente el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) había ejercido un rol central en la ejecución de programas y acciones dirigidos a la infancia y a la adolescencia en situación vulnerable, derivado de la responsabilidad que la Ley de Asistencia Social le otorga en su carácter de coordinador del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública. En efecto, conjuntamente con la Secretaría de Salud, en su carácter de autoridad sanitaria, el SNDIF tiene la responsabilidad de coadyuvar en el cumplimiento de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, pues la Ley de Asistencia Social establece que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de la asistencia social, especialmente aquellos que se encuentren en situación de riesgo, tal como la establece la Ley.

El rol del SNDIF cobró impulso con la desaparición de facto del COIA, lo cual le otorgó a esta institución un mayor perfil político como “entidad rectora” de los temas de infancia. A partir de 2009, el SNDIF impulsa un proceso de consulta nacional para establecer una nueva arquitectura institucional de infancia, incluyendo un marco programático y legal acorde con las prioridades actuales de los niños, niñas y adolescentes en el país.

## 6. *Uruguay*

Uruguay ratificó la CDN en 1990 y a partir de la aprobación del Código de la Niñez y la adolescencia en 2004, el país contó con un marco legal armonizado con los principios de la CDN.

En 2005 llegaba a la Presidencia Tabaré Vázquez con un Programa de Emergencia Social que se proponía combatir la pobreza y la indigencia que en las últimas décadas con periodos de grave crisis económica y social que habían transformado el tradicional perfil igualitario y de bienestar del país.

A partir de 2008, con el lanzamiento del Plan de Equidad, no sólo el combate a la pobreza, sino también a la desigualdad adquieren mayor centralidad política. El Plan de Equidad avanzó en la reconstrucción del sistema de protección social, vinculando las reformas estructurales de la salud y educación, entre otras, con la construcción de una red de protección e integración social para implementar acciones dirigidas a reducir las brechas de equidad existentes. Para tal fin, la creación del Ministerio de Desarrollo Social instaló al actor institucional que materializaba la prioridad otorgada desde el Estado a la promoción de la equidad, así como la voluntad de construir espacios de articulación de las políticas sociales en general.

Aun cuando el trabajo conjunto se había iniciado ya en 2005, el proceso de elaboración de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030 (ENIA) se integró al Plan de Equidad como marco de la política de desarrollo de Uruguay a largo plazo y comenzó siendo una propuesta impulsada y liderada por el Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia (CCE), organismo que —en el marco del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales— agrupa a las instituciones públicas con responsabilidad en las políticas vinculadas a la niñez y la adolescencia.

El ejercicio se planteó como un esfuerzo por pensar políticas nacionales para la infancia y la adolescencia para el mediano y largo plazo, proyectando objetivos nacionales con lineamientos estratégicos que permitieran orientar el diseño y formulación de las políticas. Este proceso se dio además en el marco de la construcción de una nueva matriz de protección social.

El proceso tomó como insumo fundamental una serie de documentos prospectivos que planteaban escenarios de política para alimentar la construcción de la ENIA, elaborados por reconocidos académicos uruguayos. A éstos se sumaron cuatro “cuadernos de la ENIA”, pensados como documentos adicionales que sirvieron para enriquecer la discusión con información pertinente sobre las políticas de infancia y adolescencia en algunas áreas clave, como salud, educación, protección especial, así como la inversión gubernamental —gasto público— en relación con esta población.

La ENIA recoge las contribuciones y experiencias del mundo académico, las organizaciones sociales, los partidos políticos, el Sistema de las Naciones Unidas y las instituciones públicas dedicadas a la materia, tanto del

gobierno nacional como de los gobiernos departamentales. Su abordaje se basa en la normativa internacional sobre derechos de los niños y los adolescentes, en particular los que figuran en la Convención sobre los Derechos de los Niños. La ENIA 2010-2030 fue presentada en agosto de 2008.

Los principios orientadores para la implementación de la ENIA funcionan como pilares normativos para el diseño y ejecución de las políticas públicas, pues constituye un horizonte estratégico para las políticas públicas de infancia y adolescencia y una base para la confección de planes nacionales de infancia y adolescencia. Considerada un componente fundamental de una estrategia de desarrollo social a nivel nacional, su implementación está presidida por un enfoque de derecho.

La discusión alrededor de la elaboración de la ENIA dejó claro que en Uruguay existe consenso en la necesidad de un rol activo del Estado como rector de la política y garante de derechos, así como en la relevancia del fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil que operen como contrapartes y participen en los procesos de diseño, implementación y evaluación de estas políticas.

De manera importante, la ENIA trajo aparejado un debate acerca del papel del Instituto de la Niñez y Adolescencia de Uruguay (INAU), institución creada como instancia de rectoría y ejecución de políticas de infancia en Uruguay. Diferentes puntos de vista se han cristalizado alrededor de:

*a)* La transformación de su función actual para asumir menos gestión y más rectoría, posición sustentada en las disposiciones del artículo 68 del Código de Niñez y Adolescencia; *b)* centrar el rol en la atención de los sectores de mayor vulnerabilidad, postura que se juzgaba contraria al impulso de políticas universales; *c)* asumir ambos papeles (rectoría y ejecución), postura cuyo principal cuestionamiento se refiere a la posibilidad real de actuar como órgano ejecutor y de control al mismo tiempo.

En cualquier caso, el debate dejó en claro que el INAU requiere reformas sustantivas para dar respuesta a la necesidad de que el Estado uruguayo cuente con un organismo rector que garantice los derechos de todos los niños y adolescentes en el marco de políticas universales e inscrito en un sistema integral de políticas sociales.

#### IV. CONCLUSIONES

Los apartados precedentes han presentado un análisis de la institucionalidad de infancia y adolescencia en países de América Latina que representan casos



paradigmáticos ya sea por su carácter pionero en la adopción de los principios contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño (Brasil) o por el carácter innovador en el diseño de la gestión institucional y política para abordar los derechos de la infancia (Chile, Colombia) o por encontrarse aún en proceso de construcción de la institucionalidad en contextos de cambios políticos y sociales más amplios (Argentina, México y Uruguay).

En todos los casos, las reformas legales e institucionales de protección a la infancia pueden entenderse dentro de la especificidad del contexto político y social donde tienen lugar. Así, el contexto de retorno a regímenes democráticos y consecuente construcción de una nueva institucionalidad democrática (tal es el caso de Brasil con una nueva Constitución) o de alternancia en el gobierno luego de décadas de gobierno de partido único (México) o en un contexto de nueva orientación ideológico-partidaria (Uruguay y Argentina). Asimismo, en los casos analizados ha emergido una nueva arquitectura institucional de las políticas de infancia que en consonancia con los principios de la CDN replantea el rol del Estado y establece nuevas relaciones con los niños y adolescentes en su calidad de ciudadanos. Asimismo, la institucionalidad está dirigida a apoyar decididamente a las familias para garantizar que éstas sean capaces de cumplir con sus responsabilidad de brindar un entorno protector adecuado a niños y adolescentes.

Las reformas de los marcos legales han sido una condición necesaria mas no suficiente para el desarrollo de procesos de cambio institucional y reorientación de políticas. En algunos casos (Argentina) ha transcurrido un lapso considerable entre una y otra reforma. En general, persiste todavía una brecha entre la norma legal y su implementación institucional al nivel de políticas. Además, existen diferencias notables en cuanto al grado de especificidad marcado por la ley para el diseño de la arquitectura institucional. Desde casos donde la ley establece categorías generales como México a otros donde el sistema de protección está delineado de manera muy detallada (Argentina y Brasil).

En algunos casos resulta evidente que el diseño de la política de infancia ha sido parte del diseño de una estrategia más amplia de desarrollo social (Uruguay con el Plan de Equidad o Chile en el marco de la estrategia de protección social, Brasil en el marco de su estrategia de desarrollo social y ciudadanía social, Colombia como parte de la estrategia nacional de bienestar social con enfoque de derechos). Cuando esto sucede, las políticas de protección especial forman parte de un sistema más amplio de protección social que intenta igualar condiciones y oportunidades pero en estrecha relación al conjunto de políticas sociales universales. Es decir, la atención a la

infancia deja de ser un asunto limitado a la atención de grupos vulnerable-soa la asistencia social.

La descentralización y el énfasis en el espacio local como entorno privilegiado de la acción de protección de derechos están presentes en la mayoría de los casos. Con ello se establece un rol activo de los servicios sociales descentralizados en la promoción, la protección y la restitución de derechos y se canaliza además la participación de los niños, las familias y las comunidades en la demanda de garantía de derechos a través de la instrumentación de programas sociales. Ambas tendencias, descentralización y participación social habían estado presentes como dimensiones clave de la transformación de la política social latinoamericana ya desde la década de los años ochenta.<sup>18</sup>

En casi todos los casos, la protección de los derechos de la infancia es vista crecientemente como fruto de la articulación de instituciones privilegiando un modelo de gestión sistémico más que un modelo de gestión centrado en una instancia coordinadora o rectora única. En este sentido, se evidencia la intención firme de promover procesos de coordinación horizontal (intersectorialidad) y vertical (entre diferentes niveles de gobierno), todo lo cual va acorde con el principio de integralidad e interdivisibilidad de los derechos y, además, se corresponde con el carácter multidimensional de los temas de infancia que no pueden restringirse a ser patrimonio programático de una institución.

En la mayoría de los casos se ha instalado una instancia multisectorial de coordinación de alto nivel (ministerial) lo cual decididamente contribuye a colocar a los derechos del niño como componente central del *policy making*.

Por último, el presente análisis ha permitido reafirmar la idea de que el “contexto hace a la diferencia”,<sup>19</sup> es decir, el momento histórico y político otorga forma particular al diseño institucional en los casos analizados. Pero además, la influencia del contexto deviene de las diversas representaciones sociales existentes acerca de la niñez y la adolescencia que se reflejan en las instituciones y las políticas que cada país escoge para atender a este sector. Así, o bien se considera a los niños como sujetos de derecho a quienes se les debe protección integral mediante la garantía de sus derechos y ello se refleja en una arquitectura institucional integral, eficiente y respetuosa de su condición de ciudadanos; o bien, los niños siguen siendo concebidos como

---

<sup>18</sup> Sottoli, Susana, *Sozialpolitik und entwicklungspolitischer Wandel in Lateinamerika. Konzepte und Reformen im Vergleich*, Opladen, Leske Budrich, 1998.

<sup>19</sup> Nohlen, Dieter, *op. cit.*, nota 4.

“menores” en dependencia y propiedad de los adultos y de las instituciones, es decir, como objetos de protección especial a través de una institucionalidad de asistencia social lejana al principio de la universalidad de derechos. Más allá del nivel declarativo, privilegiar la primera opción es una apuesta estratégica al desarrollo pleno no sólo de niños y adolescentes, sino incluso de la sociedad toda.

## V. REFERENCIAS

- COMITÉ DE COORDINACIÓN ESTRATÉGICA DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA, *Estrategia de Infancia y Adolescencia en Uruguay (ENIA). Bases para su implementación*, Montevideo, 2008.
- GOBIERNO DE ARGENTINA, “Niñas, niños y adolescentes; protagonistas del bicentenario”, *Plan Nacional de Acción. Objetivos y Metas prioritarias, período 2008-2011*, Buenos Aires, 2008.
- GOBIERNO DE CHILE, *Política Nacional a Favor de la Infancia y la Adolescencia 2001-2010*, Santiago de Chile, 2000.
- GOBIERNO DE COLOMBIA, *Plan País. Plan Decenal de Infancia (2004-2015) para Colombia*, Bogotá, 2004.
- GOBIERNO DE COLOMBIA, Código de la Infancia y la Adolescencia, Ley 1098 de 2006. Huntington, S. P., *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Londres, University of Oklahoma Press-Nordman, 1991.
- KONTERLLNIK, Irene, *Hacia una nueva institucionalidad para la infancia y la adolescencia*, mimeo, 2005.
- LEWIN, Elizabeth, *Programming for the Realization of Children's Rights. Lesson learned from Brazil, Costa Rica and Venezuela, Final Consultancy Report to UNICEF*, 2000.
- Ley 26061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, Buenos Aires, 2005.
- Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, México, 2000.
- LINARES Cantillo, Beatriz y Quijano, Pedro, “Nueva Ley para La Infancia y la Adolescencia en Colombia”, mimeo, 2005.
- MONSALVE, Sofia y Sottoli, Susana, “Ingeniería constitucional *versus* institucionalismo histórico-empírico: enfoques sobre la génesis y la reforma de las instituciones políticas”, en NOHLEN, Dieter y FERNÁNDEZ, Mario

- (eds.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1998.
- NOHLEN, Dieter, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, editado por Claudia Zilla, México, UNAM, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.
- NOHLEN, Dieter, “Die vergleichende Methode in der Politikwissenschaft”, en Mohe, Arno y Nohlen, Dieter, *Politikwissenschaft in Heidelberg. 50 Jahre Institut fuer Politische Wissenschaft Universitaetsverlag*, Heidelberg, invierno de 2008.
- PRADO, Eva, *La institucionalidad de infancia y adolescencia en México*, Documento interno de trabajo, México, UNICEF, 2009.
- SOTTOLI, Susana, *Sozialpolitik und entwicklungspolitischer Wandel in Lateinamerika. Konzepte und Reformen im Vergleich*, Opladen, Leske Budrich, 1999.
- SOTTOLI, Susana, *La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas*, Washington, INDES/BID, 2002.
- SOTTOLI, Susana y Núñez, J. F., “Social Investment Initiatives in Latin America: Linking Budgets, Poverty Reduction and Children’s Rights”, en MINUJIN, Delamonica y KOMARECKI (eds.), *Poverty and Children: Policies to Break the Vicious Circle*, Nueva York, The New School and UNICEF, 2006.
- UNICEF, *Panorama de la infancia y la adolescencia en México. Documento de trabajo*, México, 2009.
- UNICEF, *Manual de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*, preparado por Rachel Hodgkin y Peter Newell, UNICEF, Nueva York, 2004.

## ¿CÓMO DESPERTAR A LA BELLA DURMIENTE? LAS RELACIONES ADORMECIDAS ENTRE EUROPA Y AMÉRICA LATINA\*

Petra BENDEL

SUMARIO: I. *Condiciones marco para la cooperación: intereses y relaciones internacionales.* II. *¿En qué consiste la política europea hacia América Latina?* III. *Realistas e idealistas: las perspectivas para reavivar a la Bella Durmiente.* IV. *Bibliografía.*

Mi acceso personal a este tema data de los años noventa, cuando, como estudiante de doctorado con Dieter Nohlen, investigadora del Instituto de Ciencia Política de Heidelberg y, posteriormente, colaboradora del Instituto de Estudios Iberoamericanos (hoy: GIGA) de Hamburgo, tuve la posibilidad de participar en varios proyectos de investigación sobre la democratización y la gobernabilidad en Centroamérica, donde colaboré, entre otras instituciones, en un proyecto de Dieter Nohlen con el Programa CAPEL (Centro de Asesoría y Promoción Electoral) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.<sup>1</sup> Además, mientras aún estaba trabajando en mi tesis de doctorado que Dieter Nohlen dirigió,<sup>2</sup> tuve la posibilidad de formar parte de distintas

---

\* Ponencia presentada en el IV Congreso ALACIP, San José de Costa Rica, el 6 de agosto de 2008 y actualizada para esta publicación. Versión publicada en la edición de 2009.

<sup>1</sup> Nohlen, Dieter, *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993; Nohlen, Dieter *et al.* (eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007; Nohlen, Dieter, *Elections in the Americas: A Data Handbook*, Oxford, South America, Oxford University Press, 2003, vol. II; Bendel, Petra y Nohlen, Dieter, “Demokratisierung in Zentralamerika: Wie weit trägt der Wandel?” [Democratización en América latina: ¿qué tanto rinde la transformación?], en Bendel, Petra (ed.), *Zentralamerika: Frieden-Demokratie-Entwicklung? Politische und wirtschaftliche Perspektiven in den neunziger Jahren* [Centroamérica: ¿paz-democracia-desarrollo? Perspectivas políticas y económicas en los años noventa], Hamburgo, Frankfurt-Meno, Institut für Iberoamerika-Kunde, 1993, pp. 11-40.

<sup>2</sup> Bendel, Petra, *Parteiensysteme in Zentralamerika. Typologien und Erklärungsfaktoren* [Sistemas de partidos en Centroamérica. Tipologías y factores explicativos], Opladen, 1996.

misiones de observación electoral, entonces organizadas precisamente por la Unión Europea en su programa de fomento a la democracia en América Latina. Desde entonces, las democracias latinoamericanas han crecido y madurado, aunque en algunos países también han sufrido retrocesos.<sup>3</sup> A estas alturas poco podremos agregar ya nosotros los europeos al tema de la democracia latinoamericana, y mucho menos a la de Costa Rica, que no pudieran exponer los compañeros latinoamericanos mismos.

Lo que sí me sigue pareciendo interesante enfocar, tanto desde la perspectiva europea como desde la latinoamericana, son las relaciones actuales entre los dos continentes que siempre han sido determinadas por el interés en el fomento de la democracia. Pero seamos sinceros: un artículo así corre el riesgo de quedar bastante corto, pues a pesar de las numerosas declaraciones retóricas en el diálogo político, de hecho las relaciones birregionales (interregionales) hoy parecen estar bastante adormecidas o estancadas. Varios autores<sup>4</sup> incluso han destacado que la relación birregional (interregional) incluso continúa perdiendo importancia, perdiendo su institucionalización y legitimidad políticas. Cabe preguntarse, entonces, cuáles son las condiciones marco en las que estas relaciones se desarrollan, cómo se manifiesta su estancamiento, por qué se está produciendo y, por último, cuáles pueden ser las perspectivas para reavivarlas. Después de España y Portugal, Alemania se cuenta entre aquellos Estados miembros de la Unión Europea que mayor interés han demostrado en cooperar en mayor medida con América Latina.

---

<sup>3</sup> Véase Nohlen, Dieter, *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993; Nohlen, Dieter, “Soziale Gerechtigkeit in Lateinamerika? Probleme demokratischen Regierens in der dritten Transition” [¿Justicia social en Latinoamérica? Problemas del gobierno democrático en la tercera transición], en Bendel, Petra y Krennerich, Michael (eds.), *Soziale Gerechtigkeit: Analysen zu Lateinamerika* [Justicia social: análisis sobre Latinoamérica], Frankfurt, Meno, 2002, pp. 177-193; Bendel et al. (eds.), *Zwischen Demokratie und Diktatur. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen* [Entre la democracia y la dictadura. Acerca de la concepción y empiria de las zonas grises de la democracia], Opladen, 2002; Krennerich, Michael, “Demokratie in Lateinamerika. Eine Bestandsaufnahme nach der Wiedergeburt vor 25 Jahren” [Democracia en América Latina. Un inventario después del renacimiento hace 25 años], *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2003. B 38-39.

<sup>4</sup> Gratius, Susanne, “Spielt Europa in Lateinamerika noch eine Rolle?” [¿Juega Europa aún un papel en América Latina?], *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2003, pp. 38-39; Freres, Christian et al. (eds.), *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Documento de Trabajo núm. 15, Madrid, Fundación Carolina CeALCI, 2005; Maihold, Günther, “Nach dem Wiener Gipfel. Europas schwierige Suche nach einem besonderen Verhältnis zu Lateinamerika” [Después de la Cumbre de Viena. La difícil búsqueda de una relación especial con Latinoamérica por parte de Europa], *Ibero-Analysen*, Cuaderno 19, junio de 2006.

A pesar de que el subcontinente latinoamericano no ha estado precisamente en el centro de la política exterior europea —si es que ésta existe—, parece que tanto los politólogos como las élites políticas son muy conscientes de que sí merece la pena cooperar entre países que comparten tantas características culturales y políticas. Manfred Mols, politólogo alemán, comenta que América Latina es, aparte de los Estados Unidos, aquella región de ultramar que más cercana se encuentra a Europa. En muchos discursos de las cumbres birregionales (interregionales) los jefes de Estado y de gobierno han destacado esta cercanía que compartimos. En la segunda cumbre birregional de Madrid, en 2002, incluso firmaron un documento de “Valores y posiciones comunes”. Esto es también lo que la comisaria para las Relaciones Exteriores de la Unión Europea, Benita Ferrero-Waldner, ha subrayado repetidamente. El Parlamento Alemán, el *Bundestag*, ha declarado que quiere reavivar las relaciones con América Latina, y lo mismo subrayó la canciller Ángela Merkel cuando visitó el subcontinente en 2008, siempre haciendo referencia a la relación histórica entre ambas regiones. Parece, entonces, que nos acercamos a la Bella Durmiente que tan sólo necesita un beso para volver a despertarse. ¿O será todo un empuje?

Y es que este enfoque que tanto destaca las semejanzas y las relaciones históricas entre las dos regiones parece un poco “idealista” y ser últimamente mera retórica, si lo contrastamos con el hecho de que la mayoría de las cumbres europeo-latinoamericanas han terminado sin fijar declaraciones realmente vinculantes. Esto también es cierto para la última Cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno que tuvo lugar en Lima en mayo de 2008.

## I. CONDICIONES MARCO PARA LA COOPERACIÓN: INTERESES Y RELACIONES INTERNACIONALES

Ahora bien, si partiéramos de un enfoque más “realista”, deberíamos admitir que aparte de las “ideas” y las bases culturales también nos unen intereses: la misma comisaria Ferrero-Waldner y el presidente de la Comisión, José Manuel Barroso, destacan que los latinoamericanos y los europeos tenemos sobre todo dos grandes áreas de preocupación en común: la cohesión social por un lado, es decir, la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, y el cambio climático por el otro. Otra área a veces destacada sería la de la política de inmigración. Además, identificaríamos la lucha contra el contrabando de drogas (narcotráfico) y la delincuencia organizada, así como la lucha antiterrorista, como lo subrayan también estas cumbres de consulta

con el Grupo Río. Un enfoque realista finalmente tampoco puede cerrar los ojos ante el hecho de que Europa tiene claros intereses energéticos y de materias primas en la región latinoamericana. América Latina adquiere cada vez más importancia porque dispone de recursos energéticos importantes. La Unión Europea por supuesto está muy interesada en el etanol y el bioalcohol, de manera que ya se ha establecido un diálogo sobre bioenergía entre el comisario para la Energía en la UE y el de Brasil. Bolivia juega un papel cada vez más importante al igual que Venezuela. Claro que estas metas acusan conflictos incluso entre sí: por ejemplo, una directiva de la Unión Europea prescribe que un 10% de la gasolina tiene que contener bioetanol que no podemos cubrir con nuestra propia producción: una quinta parte de él es importado de soya de Brasil, Argentina y Paraguay. Con ello, no contribuimos precisamente a la protección climática. Y queda abierto al debate de cómo podemos compatibilizar el uso del etanol con la protección del medio ambiente y con la justicia social.

Frente a ello, los temas tradicionales del diálogo político entre ambas regiones, como lo son el de la democracia y la gobernabilidad, de hecho han pasado a un segundo plano. Recientemente, además, ha sido la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentran ilegalmente en su territorio (COM 2005/0391) la que ha pesado fuertemente en las relaciones interregionales. Por supuesto, esto es un tema muy sensible y se comprende que las reacciones de algunos presidentes latinoamericanos resultaron muy fuertes. Voy a indagar un poco más en este tópico más adelante. Pero lo que el tema de la inmigración, el del uso de los recursos energéticos y las cuestiones del libre comercio demuestran es que dentro de las voces europeas se escuchan muchas críticas frente a las posiciones que se toman en las cumbres birregionales. La Unión Europea desde luego (y por suerte) no es, y aquí salgo de la perspectiva realista, solamente una Europa de gobiernos. Es más bien un concierto —y muchas veces toda una cacofonía— de diferentes voces que critican las posiciones articuladas en el Consejo y que a ratos incluso llegan a imponerse.

Con miras a las relaciones internacionales, una perspectiva realista enfocaría ante todo la competencia que actualmente existe en el plano internacional. Analizar las relaciones interregionales implica en primer lugar y necesariamente tener en cuenta a un tercer actor: los Estados Unidos. Entre ellos, los tres *players* forman un triángulo evidentemente asimétrico. No hay una competencia económica real entre Europa y los Estados Unidos por América Latina: los datos indican, por el contrario, que los Estados Unidos



superan con creces a la UE tanto en inversiones como en el comercio. Una colega politóloga alemana, Susanne Gratius,<sup>5</sup> escribe que la relación transatlántica está más bien marcada por una “división de trabajo” en la región: mientras el área caribeña de México a Colombia está fuertemente concentrada, en su política exterior, hacia los Estados Unidos, el Mercosur aun parece ser más bien “dominio europeo”. Esto es cierto para la presencia tanto económica como de cooperación al desarrollo. Sin embargo, según la divisa *trade not aid*, la política estadounidense hacia América Latina está dominada por intereses económicos, mientras que la europea está centrada aún en la tradicional cooperación entre norte y sur. Por lo tanto, la Unión Europea es, para América Latina, el mayor socio en materia de desarrollo,<sup>6</sup> mientras los Estados Unidos representan su mayor mercado de consumo y suministrador de mercancías —los Estados del continente americano realizan casi dos terceras partes del intercambio económico entre sí, y los europeos poco contribuyen a ello. Para las relaciones comerciales de la Unión Europea, en cambio, América Latina es incluso menos importante que Suiza.

Además, los intereses de la Unión Europea se diversifican: se concentran cada vez más en África en relación con la cooperación —porque la pobreza africana nos afecta muy directamente con su consecuencia de inmigración masiva: unos ocho millones de africanos, según estimaciones, se encuentran ilegalmente en los Estados miembros de la UE—. También se concentran en sus propios vecinos, en el Medio Oriente en relación con la estabilidad polí-

---

<sup>5</sup> Gratius, Susanne, *op. cit.*, nota 4.

<sup>6</sup> La Unión Europea es, con un 38.5%, el mayor socio de la cooperación al desarrollo (Estados Unidos: 27.2%). Estados Unidos concentra su cooperación en los países andinos, en primer lugar en el Plan Colombia (228 millones de dólares, una cuarta parte de la cooperación al desarrollo). Centroamérica, en cambio, aún representa la región más fomentada por la Unión Europea. A pesar de que la posición latinoamericana en la ayuda bilateral se ha mantenido aproximadamente constante, en la ayuda de la Comisión Europea, está en el último lugar: de un total de 9.3 millones de euros, América Latina recibe tan sólo 429 millones, es decir un 4%, con ello se encuentra muy por detrás de los países de Asia, Caribe y Pacífico (AKP), de los MENA y Asia. Junto con Asia, Latinoamérica forma parte de la línea del presupuesto de los llamados países no-asociados. Esta ayuda está siendo cada vez más condicionada: su otorgamiento se condiciona a factores de reformas fiscales, *good governance* y programas de lucha contra la pobreza. Las pautas de la cooperación al desarrollo no siguen a las de los diálogos entre regiones, sino que son más bien dominadas por la cooperación bilateral: un 72% son cooperación bilateral. Entre 1996 y 2006, 3,400 millones de Euros se dedicaron a la cooperación al desarrollo, entre ellos 15% a Nicaragua, 12% a Bolivia y 11% a Honduras, mientras todos los demás países recibieron menos de 9%. Después del conflicto centroamericano, siempre se ha tenido un enfoque especial en esta subregión. En ello, el donante más importante es España (ya no Alemania), que dedica más de la mitad de toda su cooperación al desarrollo a América Latina.

tica, y en China en las relaciones económicas. Tanto Europa como América Latina están interesadas en diversificar sus relaciones económicas y políticas con vistas a los mercados asiáticos, de manera que existe una nueva competencia internacional por estos socios.

Esto también lo notamos los académicos: se constata una aguda disminución del interés politológico por estudiar el área latinoamericana si lo comparamos con nuestros seminarios universitarios de los años ochenta y noventa. El politólogo alemán Detlef Nolte<sup>7</sup> ha destacado que América Latina ha llegado a ser un socio comercial y, crecientemente, también político muy importante para China, que busca intensificar sus relaciones con México, Brasil y Argentina, un hecho que los Estados Unidos ven como un reto de seguridad con miras a la cuestión energética. Además, los tratados de Libre Comercio que algunos países o subregiones formaron con los Estados Unidos han reavivado el interés europeo en América Latina. Por todo ello, América Latina ha evolucionado, como dice Nolte,<sup>8</sup> “de una cenicienta a una novia muy querida por diferentes novios potenciales”.

Cito a Cecilia Alemany,<sup>9</sup> subrayando también la importancia de América Latina para Europa cuando dice que

...si la UE no redimensiona su papel en el mundo, tiene cada vez menos posibilidades de ser un actor global más allá del “vecindario”, y si AL no le da mayor peso a sus relaciones con la UE, difícilmente encontrará algún lugar en el mundo como región. Por lo tanto, urge repensar el diálogo político entre las dos regiones y sus manifestaciones concretas más allá de los momentos de alta visibilidad que son las cumbres presidenciales.

No obstante, hay que reconocer que a lo mejor el mayor obstáculo para la colaboración birregional (interregional) radica en que ni el bloque europeo ni el latinoamericano hablan con una sola voz. Por el contrario, nos encontramos ante dos regiones bastante heterogéneas en sus políticas exteriores. La política exterior europea como tal aún se encuentra en lo que se entiende como segundo pilar de la Unión, es decir, que tan sólo se coordinan las políticas entre los Estados miembros y que no se toman decisiones jurídicamente vinculantes como en otras áreas políticas. La división entre

---

<sup>7</sup> Nolte, Detlef, “Die neue Verortung Latinamerikas in der internationalen Politik” [La nueva posición de Latinoamérica en la política internacional], *GIGA Focus*, 2007, núm. 8.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>9</sup> Alemany, Cecilia, “Mecanismos de diálogo Unión Europea-América Latina”, en Freres, Christian *et al.* (eds.), *op. cit.*, nota 4, pp. 43-62.

los Estados miembros de la UE ante la guerra de Irak, los esfuerzos de ampliación, y nuestro estado actual que, cautelosamente, podríamos llamar (positivamente) “de introspección” o “de ensimismamiento”, debido a las crisis del proyecto constitucional que ahora ha desembocado en otra crisis, la del Tratado de Lisboa, han afectado seriamente la imagen de una Europa políticamente unida. Además, la política europea “de vecindad” choca con ideas distintas según los Estados miembros que la quieran definir: la presidencia francesa del año pasado, por ejemplo, se orienta hacia el Mediterráneo, probablemente a costa de otras relaciones internacionales de la UE.

Mientras tanto, la política de desarrollo está ubicada en el primer pilar, es decir, que cuenta entre aquellas políticas que están mucho más comunicadas y en las que los Estados nacionales ya no tienen tantas competencias. Es entre estos dos pilares que supuestamente desaparecen con el Tratado de Lisboa —en el caso de que llegue a ratificarse— donde se ubican las políticas europeas con Latinoamérica.

Por otro lado, y perdónenme si me permito expresarlo tan claramente, los Estados latinoamericanos, al menos desde nuestro lado del Atlántico, nos parecen aun más diversos entre sí y en sus políticas exteriores. No sólo están divididos en, al menos, tres bloques económicos diferentes (el Mercosur, el SICA, el CAN), sino también en distintas corrientes ideológicas. La IV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y América Latina y el Caribe reflejó, en 2006, las tendencias centrífugas que recorrieron entonces América Latina,<sup>10</sup> y esto precisamente volvió a repetirse dos años más tarde en Lima. Políticamente, la “vieja” América Latina, la de las democracias liberales surgidas en los procesos de transición de los años ochenta y noventa, dista de la “nueva” América Latina, cuyo nacionalismo económico afecta a los intereses de las empresas europeas y provoca el escepticismo de sus líderes políticos.

## II. ¿EN QUÉ CONSISTE LA POLÍTICA EUROPEA HACIA AMÉRICA LATINA?

En primer lugar, cabe criticar que en la política europea frente a América Latina en vano se buscan estrategias de largo plazo;<sup>11</sup> más bien es un ir y venir entre el diseño planeado y la (re)acción *ad hoc*. Esto se debe, como insinuamos antes, a la diferencia de intereses de los actores implicados: los 27 países

<sup>10</sup> Maihold, Günther, *op. cit.*, nota 4.

<sup>11</sup> Gratius, Susanne, *op. cit.*, nota 4.

Europeos y 33 latinoamericanos y caribeños, así como los actores Comisión Europea y Parlamento Europeo, además de las organizaciones no gubernamentales.

Al menos podemos constatar que la cooperación europea con Latinoamérica está basada en tres pilares: el libre comercio, el diálogo político y la cooperación al desarrollo. Pero éstos a menudo producen conflictos entre sí. El comercio libre se concretó en los acuerdos que entraron en vigor entre la UE y México (octubre de 2000) y Chile (marzo de 2005). Las negociaciones sobre un acuerdo con el Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) siguen aún no concluyen, pero parecen estar estancadas desde hace 15 años. Políticamente, encontramos distintos niveles de diálogos: el diálogo interregional, el subregional y el creciente diálogo bilateral con ciertos Estados. A continuación, me voy a concentrar en las grandes líneas políticas.

### 1. *Estancado: el diálogo político interregional*

Para mantener primero el enfoque realista y hacer justicia a las condiciones marco arriba mencionados, hay que constatar que los intereses tanto de los europeos como de los latinoamericanos radican en impedir un unilateralismo y un dominio estadounidense en el sistema internacional para así fortalecer su propio peso. Después de la crisis de Irak, Europa y Latinoamérica han vuelto a fortalecer su unión, sobre todo aquellos países de la “vieja Europa” y los de la “vieja América Latina”. Ambos comparten una preferencia política por el capitalismo “renano” como una actitud crítica hacia el unilateralismo estadounidense.<sup>12</sup> También comparten una escala de valores radicada en el Estado de derecho, el diálogo político y la pacífica solución de conflictos. Esto se ve también en el diálogo que mantienen al margen de las asambleas de las Naciones Unidas. Si aparte de los intereses agregamos los valores compartidos, es importante mencionar la cooperación que busca la Unión Europea con América Latina en el nuevo Consejo de Derechos Humanos de la ONU donde los dos grupos intentan apaciguar el enfrentamiento entre los bloques que allí se han formado.

Con ningún otro actor a nivel internacional hay un diálogo tan intenso y a tan diversos niveles. La Comisión Europea propone además ampliar su política con América Latina hacia una alianza estratégica que otorgue mayor peso a las dos regiones en la política internacional. La guía a seguir es

---

<sup>12</sup> *Idem.*

el multilateralismo. El diálogo político, según ella, debe fomentarse en tres niveles: en la región latinoamericana entera, en el nivel de la cooperación subregional y en el nivel de los ciudadanos. El multilateralismo ha adquirido una tendencia especial desde que la Unión Europea desarrolló su estrategia de seguridad “Una Europa segura en un mundo mejor”, en 2003. En su variante de política de desarrollo, esta estrategia entró ya en la cumbre de Guadalajara en 2004, en la que se explicó que el multilateralismo efectivo depende de la igualdad y del poder de los miembros que están dispuestos a cooperar.

Por otro lado, los parlamentarios de ambos continentes también tienen ya una larga historia de cooperación entre el Parlatino y el Parlamento Europeo, y desde el año pasado existe en Bruselas una comisión parlamentaria de 120 miembros del Parlatino, Parlacen, Parlandino, Parlamento del Mercosur y miembros de los parlamentos mexicano y chileno.<sup>13</sup> El otro tipo de encuentro a un nivel más alto tiene lugar en la ya aludida forma de cumbres que desde 1999 tienen lugar alternativamente en América Latina y Europa; han tenido lugar en Madrid (2002), Guadalajara (2004), Viena (2006) y Lima (2008). Los temas que se tratan en esta conferencia se encuentran precisamente en el centro de la atención del diálogo político en las relaciones birregionales, anclados en la llamada *Strategic Partnership*, concepto introducido en Río en 1999 y retomado en 2005, que se concentra en distintos principios sin que se haya definido claramente cómo se concretan: la cohesión social, la integración regional, el respeto y la defensa de los derechos humanos, la gobernabilidad democrática, la reforma del Estado, la consolidación del Estado de derecho y sus instituciones, la lucha contra la corrupción, la defensa y el multilateralismo. La Comisión ha resaltado estos temas y ha propuesto como objetivos en 2008 tomar medidas que fomenten la cohesión social, la integración interregional y la educación superior.

Con razón se ha criticado repetidamente que este formato carece de sustancia. Además, con sus 60 participantes, estas cumbres se parecen cada vez más a una reunión “mini-Naciones Unidas”, ya que una cuarta parte de los Estados miembros de la ONU participan en ellas,<sup>14</sup> lo cual tiende a fomentar las meras declaraciones sin producir consecuencias efectivas, además de que falta la dimensión ejecutiva. No obstante —y aquí salgo

---

<sup>13</sup> Tienen comités en asuntos políticos, seguridad y derechos humanos, asuntos económicos y comerciales; asuntos sociales, intercambio humano, medio ambiente, educación y cultura.

<sup>14</sup> Maihold, Günther, *op. cit.*, nota 4, p. 5.

nuevamente de la mera perspectiva realista—, es importante constatar que al menos estas cumbres movilizan a la sociedad civil alrededor de estos encuentros y suscitan temas de interés sobre las relaciones entre Europa y América Latina.

Pero la Unión Europea desconfía de concertar posiciones con tantos países latinoamericanos a la vez. Se alude al hecho de que “América Latina no tiene aún mecanismos claros para concertar posiciones en el ámbito multilateral”.<sup>15</sup> Por lo tanto, dominan las negociaciones con países o subregiones, como lo son aquellas de México y Chile, con el Grupo de Río (desde 1987 ininterrumpidamente), con el Mercosur, la Comunidad Andina (CAN), América Central y el Caribe. Esto, según algunos autores, puede llevar a un “seccionamiento” y no a la integración.

## 2. *Heterogénea: la cooperación subregional*

De hecho, en el plano subregional se detecta una “geometría variable”: la cooperación económica en las zonas de comercio libre con México y Chile, el diálogo político establecido entre la UE y Centroamérica, la cooperación para el desarrollo con América Central, la cooperación en los ámbitos de la lucha antidroga con la Comunidad Andina, etcétera. Mientras la cooperación para el desarrollo constituye el centro de las relaciones con América Central,<sup>16</sup> el Caribe y la región andina, los países económicamente más fuertes establecen zonas de libre comercio. Esta política heterogénea, escribe,<sup>17</sup> vuelve obsoleta la idea europea de un interregionalismo concertado en el que cada región hable con una sola voz. El Mercosur, el SICA y el CAN en 2007 recibieron luz verde para iniciar acuerdos de comercio libre con la UE después de que Estados Unidos firmara el CAFTA con Centroamérica y con Colombia, Ecuador y el Perú; la UE ofrece este

---

<sup>15</sup> Alemany, *op. cit.*, nota 9, p. 47.

<sup>16</sup> No obstante, el diálogo político más fructífero se demostró en el pasado con América Central durante el Proceso de San José iniciado en los años noventa con respecto al conflicto centroamericano. La entonces Comunidad Europea tuvo mucho interés en asegurar la paz global y de distanciar su papel del estadounidense. Pero el conflicto en Colombia no ha vuelto a recuperar tal interés europeo para volver a formar una iniciativa de paz semejante, a pesar de que dicho conflicto se convirtió en un problema regional. No obstante, en América del Sur no se formó ninguna iniciativa parecida a la de Contadora. La UE mantuvo una estrategia civil, pero poco a poco legitimó directa o indirectamente el proceder militar del gobierno de Uribe contra las FARC.

<sup>17</sup> Gratius, *op. cit.*, nota 5.

tipo de cooperación justamente para entrar en competencia con el vecino del norte. Además, las nuevas estructuras de cooperación que han surgido últimamente, como la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) que se fundó este año, o la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), y cuyo porvenir no está aún muy claro, complican el panorama de posibles socios para los europeos.

Asimismo, estos grupos subregionales también carecen de una política exterior común, de instituciones y estructuras permanentes, dado que los Estados miembros quieren mantener la soberanía completa en su política exterior.

### 3. *Avanzando: la cooperación bilateral*

La Comisión Europea corrigió su tradicional rumbo interregional frente a América Latina en 2005, cuando inició una relación especial con los poderes más fuertes, Brasil y México, y se distanció algo de la anterior estrategia de negociar tan sólo con Brasil en el marco del Mercosur en su comunicación “A stronger partnership between the European Union and Latin America”. Esto representó una cesura de la estrategia europea que se realizó bajo las presidencias alemana y portuguesa. Con México y Chile existen también diálogos políticos bilaterales que precisamente facilitaron que se firmaran rápidamente contratos de asociación y cooperación. Con Brasil se logró un amplio acuerdo estratégico, con lo cual el país adquiere un estatus parecido al de China, la India y Rusia.

Con ello, el antiguo modelo del interregionalismo se abre cada vez más hacia un “bilateralismo múltiple”, que permite desarrollar unas estructuras más variables y flexibles que reflejan en mayor medida los distintos y heterogéneos intereses de ambas regiones. La Unión Europea se encuentra ante el reto de fomentar las llamadas *strategic partnerships* con los países considerados “claves” por un lado, y de seguir negociando con los grupos de integración, por el otro, para encontrar una nueva relación con las nuevas formas de cooperación en América Latina.

### 4. *Conflictiva: la reciente Directiva sobre inmigración*

Desgraciadamente, los temas recientemente tratados dentro de la Unión Europea sobre la Directiva de retorno han originado mucho escepticismo e incluso rechazo en Latinoamérica, a pesar de que originalmente no estaba

dirigida en contra de los países del subcontinente, sino más bien en contra de la inmigración africana. Se estima que alrededor de dos millones de inmigrantes ilegales o “sin papeles” de origen latinoamericano se encuentran en los Estados miembros de la UE, sobre todo en España.

Es sobre todo la posibilidad de que, según esta Directiva, los inmigrantes puedan ser retenidos por un periodo máximo de internamiento de 18 meses bajo ciertas circunstancias (es decir, de peligro de evasión o de peligro para la seguridad pública), la cual parece chocar con los derechos humanos. También menores de edad no acompañados, víctimas de trata de personas y otras personas vulnerables pueden ser retenidas temporalmente. Además, fue muy controvertido dentro de la propia Unión Europea un reglamento según el cual a las personas expulsadas puede negársele la entrada por un periodo máximo de cinco años.

Si digo que este reglamento es polémico dentro de la Unión Europea, me refiero no tanto a los Estados miembros involucrados sino al Parlamento Europeo, que con esta Directiva por vez primera ha podido emplear sus nuevas competencias de codecisión con el Consejo en materia de inmigración, y a una sociedad civil bastante alerta y activa en el tema.

Estos actores articularon exactamente lo que la ONU y también varios Estados miembros y asociados del Mercosur criticaron en la última Cumbre de Lima en contra de esta “Directiva de vergüenza”. El presidente brasileño Luiz Inácio “Lula” da Silva dijo que otra vez corría “el viento frío de xenofobia” desde Europa; el presidente ecuatoriano, Rafael Correa, advirtió que se podrían parar las negociaciones entre la UE y la Comunidad Andina acerca de una zona de libre comercio, si se continuara “criminalizando” a los inmigrantes, y Hugo Chávez desde Venezuela incluso amenazó con reducir las exportaciones de petróleo hacia la UE. España se ofreció como mediador y como acto simbólico quitó fuerza a su propia ley de inmigración, anunciando que no iba a aplicar estas reglas.

Es cierto que la Unión Europea debe tener mucho cuidado con guardar, ella misma, precisamente aquellas normas que predica de los derechos humanos, de la democracia y de la gobernabilidad en sus relaciones con América Latina y, dicho sea entre paréntesis, por supuesto también con los demás continentes. Esto es incluso más importante porque la nueva política migratoria de la UE, tradicionalmente basada en la política interior y de justicia, ahora posee un fuerte elemento radicado en la política exterior y de desarrollo. Para ello, es preciso que el Parlamento Europeo, que con esta Directiva por vez primera usó sus nuevas competencias legislativas, se profile más como guardián de los derechos humanos; es importante que las



organizaciones no gubernamentales europeas, que tanto han criticado esta Directiva, no dejen de estar al tanto del desarrollo de este punto de encuentro entre las políticas interior y exterior europeas. La política migratoria europea del futuro se tiene que desarrollar dentro de un marco mejor: de la prevención de aquellos conflictos que provocan la fuga, es decir, conectada en mayor medida con la política de desarrollo. Esto hasta ahora se está planeando para los países africanos, pero aún no se ha confeccionado una política adecuada para América Latina.

### III. REALISTAS E IDEALISTAS: LAS PERSPECTIVAS PARA REAVIVAR A LA BELLA DURMIENTE

Volviendo a la perspectiva quizá un poco idealista del inicio, pero combinándola con los intereses anteriormente analizados, quisiera subrayar que la Unión Europea debe fomentar y extender sus ideales e intereses no sólo en su entorno inmediato, sino también en otras regiones del mundo. Dejar de enfocar a América Latina sería, por ello, un gran error. Pero para conformar una política coherente frente a Latinoamérica, hace falta buscar una estrategia común, definir temas claros y dar nuevos impulsos a la cooperación.

Los retos son grandes. Yo identificaría tres:

*Primero*, me parece que la estructura del diálogo político tan poco efectiva debería reorganizarse para que no pierda aún más legitimidad. Para ello, probablemente es necesario tener en cuenta el peso político de los Estados latinoamericanos implicados y los intereses europeos en ellos. Para esto, el interregionalismo tradicional representa más bien una barrera. Quizá una flexibilización permita iniciar un nuevo camino de cooperación. Se ve que el modelo europeo de integración económica y política, de querer “hablar con una sola voz” en la política exterior no le sirve a América Latina (ni tampoco funciona en Europa). Ella no ha podido ni querido copiar este modelo de integración: los Estados latinoamericanos no quieren dejar su soberanía, tampoco quieren pagar fondos de compensación entre sí ni formar instituciones supranacionales. Un modelo más flexible de subregionalización y de bilateralismo, por lo tanto, parece el más adecuado. Al mismo tiempo, hay que evitar dar la impresión de que Europa estuviera tan sólo interesada en los países económicamente más fuertes, Brasil, Chile y México, impresión que podría minar la base del diálogo político. Por lo tanto, podrían diferenciarse según los países implicados los niveles de las negociaciones comerciales, de la cooperación al desarrollo y del diálogo político.

En *segundo lugar*, un nuevo tipo de diálogo podría establecerse con la creación de nuevas redes más allá de la diplomacia, que incluya a actores de los parlamentos y de la sociedad civil y que refleje los múltiples niveles de cooperación. Entre las cumbres que tienen lugar cada dos años, estos grupos de trabajo podrían detectar temas de la próxima agenda y garantizar mayor actualidad y legitimidad. El tema de la inmigración ha demostrado dónde se encontrarían puntos de cooperación para las sociedades civiles de ambos continentes, oportunidades que hay que ubicar en cada *policy*. Una vez establecidos, llevarán a crear confianza, aprendizaje mutuo, a originar nuevas ideas comunes. Y con esto, confieso, me he alejado del todo de la perspectiva realista.

Debe institucionalizarse, en tercer lugar, un método operativo y ejecutivo (es decir, un Secretariado Ejecutivo como el que propone el Parlamento Europeo) para garantizar que las declaraciones tengan también consecuencias prácticas, y allí, nuevamente, la sociedad civil juega un papel importante.

Me parece que con ello podríamos llegar más allá de la mera retórica, hacer justicia a los intereses en juego, pero también a nuestros valores comunes y con ello revitalizar las relaciones adormecidas.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- ALEMANY, Cecilia, “Mecanismos de diálogo Unión Europea-América Latina”, en FRERES, Christian *et al.* (eds.), *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Madrid, Fundación Carolina CeALCI, Documento de Trabajo núm. 15, 2007.
- BENDEL, Petra y NOHLEN, Dieter, “Demokratisierung in Zentralamerika: Wie weit trägt der Wandel?” [Democratización en América latina: ¿qué tanto rinde la transformación?], en BENDEL, Petra (ed.), *Zentralamerika: Frieden-Demokratie-Entwicklung? Politische und wirtschaftliche Perspektiven in den neunziger Jahren* [Centroamérica: ¿paz-democracia-desarrollo? Perspectivas políticas y económicas en los años noventa], Hamburgo, Frankfurt/Meno, Institut für Iberoamerika-Kunde, 1993.
- BENDEL, Petra y NOHLEN, Dieter, *Parteiensysteme in Zentralamerika. Typologien und Erklärungsfaktoren* [Sistemas de partidos en Centroamérica. Tipologías y factores explicativos], Opladen, 1996.
- BENDEL, Petra *et al.* (eds.), *Zwischen Demokratie und Diktatur. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen* [Entre la democracia y la dictadura. Acerca

de la concepción y empiria de las zonas grises de la democracia], Opladen, 2002.

BENDEL, Petra y NOHLEN, Dieter, “Everything under control? The European Union’s policies and politics of immigration”, en FAIST, Thomas y ETTE, Andreas (eds.), *Between Autonomy and the European Union: The Europeanization of National Immigration Policies*, Londres, 2007.

BENDEL, Petra y NOHLEN, Dieter, “Um quadro coerente: política europeia de imigração”, en FISCHER-BOLLIN, Peter (ed.), *Anuário Brasil-Europa*, Rio de Janeiro, 2009.

EUROPEAN COMMISSION, *A stronger partnership between the European Union and Latin America*, COM, 2005.

EUROPEAN COMMISSION, *The Strategic Partnership Between the European Union, Latin America and the Caribbean: a Joint Commitment*, Bruselas, 2008.

EUROPÄISCHE KOMMISSION, *Lateinamerika. Dokument zur regionalen Programmierung 2007-2013* [Latinoamérica. Documento para la programación regional 2007-2013], (E/2007/1417), 12 de julio de 2007.

FRERES, Christian *et al.* (eds.), *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Madrid, Fundación Carolina CeALCI, Documento de Trabajo núm. 15, 2005.

FRERES, Christian *et al.* (eds.), “Challenges of Forging a Partnership Between the European Union and Latin America”, in MOLD, Andrew (ed.), *EU Development Policy in a Changing World. Challenges for the 21st Century*, Amsterdam, 2007.

GRATIUS, Susanne, “Spielt Europa in Lateinamerika noch eine Rolle?” [¿Juega Europa aún un papel en América Latina?], *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2003.

KRENNERICH, Michael, “Demokratie in Lateinamerika. Eine Bestandsaufnahme nach der Wiedergeburt vor 25 Jahren” [Democracia en América Latina. Un inventario después del renacimiento hace 25 años], *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2003.

MAIHOLD, Günther, “Nach dem Wiener Gipfel. Europas schwierige Suche nach einem besonderen Verhältnis zu Lateinamerika” [Después de la Cumbre de Viena. La difícil búsqueda de una relación especial con Latinoamérica por parte de Europa], *Ibero-Analysen*, Cuaderno 19, junio de 2006.

MAIHOLD, Günther y STOLTE, Christina, “Lateinamerika: wirtschaftlich erstarbt – politisch uneins” [Latinoamérica: económicamente fortalecida, políticamente desunida], *GIGA Focus*, núm. 5, 2008.

- NOHLEN, Dieter, *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993.
- NOHLEN, Dieter, *Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina*, México, Instituto Federal Electoral, 1996.
- NOHLEN, Dieter, “Soziale Gerechtigkeit in Lateinamerika? Probleme demokratischen Regierens in der dritten Transition” [¿Justicia social en Latinoamérica? Problemas del gobierno democrático en la tercera transición], en BENDEL, Petra y KRENNERICH, Michael (eds.), *Soziale Gerechtigkeit: Analysen zu Lateinamerika* [Justicia social: análisis sobre Latinoamérica], Frankfurt, Meno, 2002.
- NOHLEN, Dieter, *Elections in the Americas: A Data Handbook*, Oxford, North America, Central America, and the Caribbean, Oxford University Press, vol. I, 2003.
- NOHLEN, Dieter, *Elections in the Americas: A Data Handbook*, Oxford, South America, Oxford University Press, 2003, vol. II.
- NOHLEN, Dieter *et al.* (eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- NOLTE, Detlef, “Die neue Verortung Latinamerikas in der internationalen Politik” [La nueva posición de Latinoamérica en la política internacional], *GIGA Focus*, núm. 8, 2007.

## LA POLÍTICA ALEMANA DE OCUPACIÓN EN POLONIA. LOS RECUERDOS EN ALEMANIA OCCIDENTAL Y ORIENTAL\*

Klaus ZIEMER

SUMARIO: I. *La antigua República Federal Alemana*. II. *La Zona de Ocupación Soviética (ZOS) y la República Democrática Alemana (RDA)*. III. *La Alemania unida*. IV. *Perspectivas*.

Ya han transcurrido más de dos generaciones desde la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, mientras más se extiende la distancia en el tiempo, más vehementes se vuelven las discusiones en torno a ella en la política y en los medios impresos. El septuagésimo aniversario del inicio de la guerra ha encendido nuevamente los debates. En Polonia, no solamente los políticos de la derecha nacional hablan de una “lucha por el recuerdo”, y eso no nada más recientemente desde las más que extrañas explicaciones difundidas por los medios rusos de comunicación acerca de la historia del Pacto Ribbentrop-Molotov en los días y semanas previas a la conmemoración del 1o. de septiembre de 1939. Desde hace unos diez años, la discusión pública acerca de la Segunda Guerra Mundial se efectúa en Alemania con una cierta inquietud, lo cual también se percibe por parte de Polonia. Según esto, los alemanes se preocupan crecientemente por las víctimas que ellos mismos tuvieron entre la población civil hacia el final de la guerra. Dicho de manera exagerada: pareciera que los alemanes hacen paulatinamente, de los culpables, las víctimas.

Polonia misma ha iniciado desde hace algunos años una ofensiva histórico-política, cuyo objetivo es hacer conciencia tanto en su propia sociedad como a nivel internacional de los méritos históricos de los polacos y de sus sufrimientos. Los motivos de esta ofensiva son por un lado de índole externa, por ejemplo en la percepción de que los alemanes cambian poco a poco su papel en la presentación de la Segunda Guerra Mundial; además, en la forma tan humillante con la que el presidente Putin, en las celebraciones

---

\* Versión publicada en la edición de 2009.

del 60 aniversario del fin de la guerra, trató a los polacos el 9 de mayo de 2005, y finalmente, en el comprensible enojo por el hecho de que en los medios de prensa internacionales constantemente se encuentra, en lugar de la expresión “los antiguos campos de concentración y exterminio alemanes situados en territorio polaco”, la forma abreviada “campos de exterminio polacos”. Una causa interna para esta ofensiva histórico-política, que fue dirigida sobre todo por el gobierno del partido “Derecho y Justicia” (PiS, por sus siglas en polaco) de 2005 a 2007, fue la publicación del libro “Vecinos”, del sociólogo Jan Tomasz Gross, en el año 2000.<sup>1</sup> Un amplio público adquirió entonces conciencia de que también los polacos —si bien en una medida incomparablemente menor a la de los alemanes— en la Segunda Guerra Mundial a veces se convirtieron en culpables. Con ello se puso en duda un “autoestereotipo”, válido durante décadas, según el cual Polonia, desde la partición del país a fines del siglo XVIII, siempre ha sido únicamente la víctima.

En el primer plano de esta contribución escrita, sin embargo, se encuentra no tanto la forma actual con la que los polacos actualmente se relacionan con su historia,<sup>2</sup> sino la pregunta acerca de cómo se ha conducido la sociedad alemana después de 1945 en torno a la Segunda Guerra Mundial, cómo ha tomado nota de ella y en qué niveles ha procesado estos problemas. Esto será emprendido en tres partes, hasta donde sea posible hacerlo en el marco de esta colaboración. El primero está dedicado a la antigua República Federal Alemana;<sup>3</sup> el segundo a la República Democrática Alemana y el tercero a la manera de enfrentar, por parte de la Alemania reunificada, la política alemana de ocupación en Polonia. Atrás está a la vez la pregunta de cómo, al final de una dictadura, el nuevo Estado y su sociedad se confrontan con la herencia de las injusticias cometidas por el Estado anterior. En el caso de Alemania, este problema es especialmente interesante, pues

---

<sup>1</sup> Gross, Jan Tomasz, *S' siedzi. Historia zag<sup>3</sup>adu żydowskiego miasteczka*, Sejny, 2000, edición alemana, *Nachbarn. Der Mord an den Juden von Jedwabne, Vecinos* [El asesinato de los judíos de Jedwabne], Múnich, 2001, existe una edición en español, *Vecinos: el exterminio de la comunidad judía de Jedwabne*, Polonia, Barcelona, Crítica, 2002, nota de los editores.

<sup>2</sup> Acerca de la política polaca actual en torno a su historia véase Katrin, Steffen, “Ambivalenzen des affirmativen Patriotismus. Geschichtspolitik in Polen” [Ambivalencia del patriotismo afirmativo. Política de la historia en Polonia], *Osteuropa*, núm. 56 (11/12), 2006, pp. 219-233; Klaus, Ziemer, “Polen und Deutsche in Europa—Trennt die Geschichte erneut?” [Polacos y alemanes en Europa: ¿los divide la historia de nuevo?], en Ressel, Gerhard y Stahl, Henrieke (eds.), *Die Slaven und Europa* [Los eslavos y Europa], Frankfurt del Meno, 2008, pp. 371-390.

<sup>3</sup> Esto es, antes de la reunificación (nota de los editores).

debido al nacimiento, en territorio alemán, de la República Democrática Alemana, existió durante 40 años una dictadura de tipo comunista que desarrolló una relación especial con la problemática que ahora nos interesa.

## I. LA ANTIGUA REPÚBLICA FEDERAL ALEMANA

Si se observan desde una perspectiva actual las explicaciones de políticos alemanes o las discusiones en los medios impresos en los primeros años de la posguerra, incomoda el hecho de que la culpabilidad alemana casi no era un tema de debate público. Una excepción la constituye la “Confesión de Culpa de Stuttgart” de la Iglesia Evangélica en octubre de 1945.<sup>4</sup> Los procesos de Nuremberg hicieron visibles en algunos puntos la magnitud de los crímenes cometidos por los alemanes durante la Segunda Guerra Mundial, pero la culpa de ello se descargó en el estrecho círculo dirigente del Partido Nacional-socialista Alemán de los Trabajadores (NSDAP, por sus siglas en alemán). Sus representantes fueron condenados en Nuremberg, si es que no se habían ya escapado de ser llamados a cuentas por medio del suicidio. Amplios sectores públicos alemanes adoptaron gustosos durante muchos años la idea de que el pueblo alemán había sido seducido y empujado a la guerra por una pandilla criminal, de la que al final él mismo se convirtió en víctima.

La “desnazificación” emprendida por los aliados fue en la sociedad alemana sumamente impopular.<sup>5</sup> El Parlamento alemán aprobó hasta 1954 varias leyes que anularon totalmente las resoluciones correspondientes de los aliados, lo cual valía para grandes sectores de la población como el criterio real para la soberanía y legitimidad del nuevo Estado. La segunda Ley de Impunidad (*Straffreiheitsgesetz*) del verano de 1954 terminó, según las palabras de Norbert Frei, para la mayoría de los alemanes, con “la confrontación obligada con su pasado personal nazi después de la capitulación”.<sup>6</sup> Francamente extraños nos parecen hoy en día los reiterados esfuerzos, durante años, de

---

<sup>4</sup> El texto de esta Stuttgarter Schulderklärung de la Junta del Consejo de la Iglesia Evangélica Alemana (EKD, por sus siglas en alemán), del 18 y 19 de octubre de 1945, se puede consultar en [http://www.ekd.de/bekanntnisse/stuttgarter\\_schulderklaerung.html](http://www.ekd.de/bekanntnisse/stuttgarter_schulderklaerung.html) consultada el 3 de septiembre de 2009.

<sup>5</sup> Vollnhals, Clemens (ed.), *Entnazifizierung. Politische Säuberung und Rehabilitierung in den vier Besatzungszonen 1945 – 1949* [Desnazificación. Limpieza política y rehabilitación en las cuatro zonas de ocupación de 1945 a 1949], Múnich, Deutscher Taschenbuchverlag, 1991.

<sup>6</sup> Frei, Norbert, *Vergangenheitspolitik. Die Anfänge der Bundesrepublik und die NS-Vergangenheit* [La política en torno al pasado. Los inicios de la República Federal y el pasado nacionalsocialista], Múnich, C. H. Beck, 1996, p. 130.

los políticos de todos los partidos por alcanzar ante los aliados occidentales la amnistía para los criminales de guerra alemanes condenados y que, en el uso del idioma en la naciente república, ni siquiera eran nombrados así. La expresión se leía en todo caso entre comillas, incluso cuando los implicados, como comandantes de grupos de combate, tuviesen que responder por el asesinato de miles de personas. En 1958 fueron liberados de una cárcel alemana los últimos cuatro condenados por los aliados occidentales.<sup>7</sup>

Polonia jugó en la conciencia de la sociedad alemana nada más un papel muy débil. El país no fue considerado usualmente como una víctima de la Segunda Guerra Mundial sino como el Estado que, en los acuerdos de los Estados Unidos, la Unión Soviética y Gran Bretaña en 1945 en Potsdam, había recibido únicamente para su administración hasta que se firmase un tratado de paz, la mayor parte de los territorios del este alemán, y que era responsable de la expulsión de millones de alemanes de los territorios al este de los ríos Oder y Neisse. Los acuerdos de Potsdam se veían en cierta forma como aun peores que los tratados de Versalles. Durante la República de Weimar,<sup>8</sup> la refundación del Estado polaco después de la Primera Guerra Mundial, con las consiguientes pérdidas territoriales en el este y el surgimiento de una minoría alemana en Polonia, fueron las causas de un virulento resentimiento antipolaco.<sup>9</sup> Polonia era hasta cierto punto el enemigo del Estado número 1, y el acuerdo de no agresión con este país, firmado por Hitler en 1934 por motivos tácticos, sólo hizo pasar la retórica antipolaca temporalmente a segundo plano. Cuando el gobierno polaco en 1939 hizo caso omiso de las exigencias de Hitler, ya existía en la conciencia social la imagen de un enemigo a la que sólo había que apelar. La masiva propaganda antipolaca debía entonces justificar los crímenes inauditos que el ejército de ocupación alemán cometería desde el primer día de la guerra.<sup>10</sup> Casi

---

<sup>7</sup> Cfr. el amplio capítulo, *Die Abwicklung des Kriegsverbrecherproblems* [La liquidación del problema de los criminales de guerra], *ibidem*, pp. 266-306.

<sup>8</sup> 1919-1933 (nota de los editores).

<sup>9</sup> De manera espantosa, la prensa escrita de la República de Weimar dejaba esto en claro; cfr. Fischer, Peter, *Die deutsche Publizistik als Faktor der deutsch-polnischen Beziehungen 1919-1939* [La prensa escrita alemana como factor de las relaciones germano-polacas de 1919 a 1939], Wiesbaden, Harrassowitz, 1991. Empero, Rudolf Jaworski llama la atención sobre el paralelismo de la imagen del enemigo tanto en el lado alemán como en el polaco, véase Jaworski, Rudolf, "Deutsch-polnische Feindbilder 1919-1932", [Las imágenes del enemigo en Alemania y en Polonia, 1919-1932], *Internationale Schulbuchforschung*, núm. 6, cuaderno 2, 1984, pp. 140-156.

<sup>10</sup> Acerca de estos crímenes, ya desde el principio de las hostilidades, véase Böhler, Jochen, "Auftakt zum Vernichtungskrieg. Die Wehrmacht in Polen 1939" [Preludio de la gue-



seis millones de ciudadanos polacos fueron víctimas de la Segunda Guerra Mundial, de los cuales tres millones eran de origen judío, pero también cientos de miles que, a resultas del exterminio sistemático de miembros de la intelectualidad polaca, fueron asesinados.

Durante los primeros años de la guerra, estos crímenes *no* estuvieron presentes en la conciencia alemana, de ahí la injusticia que sufrieron los alemanes hacia el final de la guerra y poco después, tanto en Polonia como en los territorios del Oder y del Niese, en primera línea a manos de los miembros del Ejército Rojo,<sup>11</sup> pero también, hasta cierto punto, de los polacos. Esta situación problemática constituyó un tabú en la República Popular Polaca hasta 1989, y desde entonces, también ahí, se ha procedido a su procesamiento sistemático. En Alemania, no obstante, casi no se ha tomado en cuenta,<sup>12</sup> si bien en los últimos años estos fenómenos ya han sido abordados por autores alemanes.<sup>13</sup>

Si bien durante dos décadas las relaciones con los vecinos del este en general y con Polonia en particular no fueron un tema que interesara a la sociedad alemana, el “Memorandum del Este” de la Iglesia Evangélica Alemana (EKD) en octubre de 1965 acabó con este tabú. Tema de este docu-

---

rra de exterminio. El ejército alemán en Polonia en 1939], en Frankfort y Meno, Fischer Taschenbuch-Verlag, 2006; Klaus-Michael Mallmann *et al.* (eds.), *Einsatzgruppen in Polen. Darstellung und Dokumentation* [Grupos de intervención en Polonia. Presentación y documentación], Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 2008. Acerca de la problemática de la política de ocupación alemana en Polonia en general, véase las colaboraciones en Borodziejn, Wodzimierz y Ziemer, Klaus (eds.), *Deutsch-polnische Beziehungen 1939-1945-1949* [Relaciones germano-polacas 1939-1945-1949], Osnabrück, Fibre, 2000.

<sup>11</sup> El ejército de la URSS (nota de los editores).

<sup>12</sup> Ya desde 1998 se publicó en lengua alemana la colección de los más importantes textos del debate llevado a cabo en Polonia en los años noventa acerca del tema de la expulsión masiva Klaus, Bachmann y Kranz, Jerzy (eds.), *Verlorene Heimat. Die Vertreibungsdebatte in Polen* [La patria perdida. El debate sobre la expulsión en Polonia], Bonn, Bouvier, 1998. Ni el libro ni el debate polaco encontraron eco en Alemania. Algo similar ocurrió con Nowak, Edmund, *Im Schatten von Łambinowice. Versuch einer Rekonstruktion des Arbeitslagers in Łambinowice in den Jahren 1945-1946* [A la sombra de Łambinowice. Ensayo de una reconstrucción del campo de trabajo en Łambinowice en los años 1945-1946], Łambinowice, Centralne Muzeum Jeńców Wojennych, 1994. Además, de él mismo *Lager im Opperlner Schlesien im System der Nachkriegslager in Polen (1945-1950). Geschichte und Implikationen* [Campamentos en la región de Opole, Silesia, en el sistema de los campamentos de la posguerra en Polonia, 1945-1950. Historia e implicaciones], Opole, Museo Central de Prisioneros de Guerra, Łambinowice, 2003.

<sup>13</sup> Hirsch, Helga, *Die Rache der Opfer. Deutsche in polnischen Lagern 1944-1950* [La venganza de las víctimas. Los alemanes en los campamentos polacos 1944-1950], Berlín, Rowohlt, 1998.

mento era la culpabilidad alemana en la Segunda Guerra Mundial; hablaba acerca del destino de los refugiados y expulsados alemanes, pero también centraba por vez primera la situación de los polacos que vivían en los antiguos territorios alemanes. A los ahí nacidos se les reconocía expresamente el derecho a tener una patria.<sup>14</sup> Este documento desató una apasionada discusión, sin par, entre el público alemán, que fue más allá de la Iglesia Evangélica. Por primera vez desde el final de la guerra se discutía en un amplio contexto sobre la relación de Alemania con sus vecinos del este. El memorándum de la Cámara para la Responsabilidad Pública de la Iglesia Evangélica Alemana es considerado como uno de los documentos más importantes que, por parte de la sociedad civil, fueron introducidos a la discusión pública en la República Federal, y preparó de manera muy considerable la aceptación social de la nueva política frente a los países del este (*Ostpolitik*) de la coalición de los socialdemócratas y liberales a partir de 1969.<sup>15</sup>

Solamente unas pocas semanas después de la publicación del memorándum de la EKD, los obispos polacos, al término del Concilio Vaticano II, dirigieron una carta a sus colegas alemanes, invitándolos a las celebraciones del milenio de la cristianización de Polonia y de la formación del Estado polaco. La carta contenía una interpretación muy distinta a la visión oficial del partido comunista polaco acerca de los mil años de la historia germanopolaca, sobre todo las palabras: “Nosotros otorgamos perdón y pedimos perdón”. Esta frase sacudió a una sociedad polaca totalmente desprevenida, provocó en un principio gran desacuerdo y fue instrumentalizada por la dirigencia del partido comunista para alejar del episcopado a amplios sectores de la población. A más largo plazo, sin embargo, esta misiva fue el punto de partida para que una pequeña, estratégica pero importante mino-

---

<sup>14</sup> Originalmente publicado en un pequeño folleto de 40 páginas, el texto se reprodujo después varias veces, por ejemplo “Die Denkschriften der Evangelischen Kirche in Deutschland” [Los memoranda de la Iglesia Evangélica en Alemania], publicada por la cancillería Eclesiástica de la Iglesia Evangélica Alemana en Raiser, Ludwig (introd.), *Frieden, Versöhnung und Menschenrechte* [Paz, reconciliación y derechos humanos], Gütersloh, 1978, vol. 1/1, pp. 77-126. Accesible también en <http://www.ekd.de/EKD-Texte/45952.html> consultada el 3 de septiembre de 2009.

<sup>15</sup> Acerca de la historia previa y de las consecuencias del memorandum de la EKD, véase Greschat, Martin, “Vom Tübinger Memorandum (1961) zur Ratifizierung der Ostverträge (1972). Protestantische Beiträge zur Aussöhnung mit Polen”, “Del memorándum de Tübingia (1961) a la ratificación de los Tratados del Este (1972). Contribuciones protestantes para la reconciliación con Polonia”, en Boll, Friedhelm *et al.* (eds.), *Versöhnung und Politik. Polnisch-deutsche Versöhnungsinitiativen der 1960-er Jahre und die Entspannungspolitik* [Reconciliación y política. Iniciativas de reconciliación polaco-alemanas de los años sesenta y la política de distensión], Bonn, Dietz Verlag, 2009, pp. 29-51.

ría de intelectuales polacos iniciara un diálogo con colegas alemanes que eran sensibles a esta problemática germano-polaca. Del lado alemán estaban los miembros de la “Acción Signos de Expiación” [Aktion Sühnezeichen], así como los pertenecientes al movimiento pacifista “Pax Christi”. En el lado polaco estaban entre los protagonistas de este diálogo entre alemanes y polacos, iniciado en la segunda mitad de los años sesenta, personalidades como Tadeusz Mazowiecki, quien llegaría a ser el primer ministro presidente de la Polonia Libre, Stanisaw Stomma, miembro del Senado electo libremente en 1989, Wadysaw Bartoszewski, quien llegaría a ser ministro de Relaciones Exteriores, etcétera.<sup>16</sup>

Un nuevo nivel de encuentro fue alcanzado en las relaciones entre la República Federal Alemana y Polonia, cuando a partir de 1972 la Comisión binacional para libros escolares comenzó sus trabajos. Los méritos de esta comisión, activa hasta nuestros días, son enormes.<sup>17</sup> Primero, la desconfianza mutua tuvo que ser superada. Al principio estaban en primer plano problemas de la Edad Media y de la temprana época moderna, mientras que los temas, que de alguna manera tocaban a la Unión Soviética de forma políticamente inoportuna, eran “tabú” para la parte polaca. No obstante, con el paso del tiempo se descubrieron algunos cuestionamientos de índole más profunda y que hacían aparecer el antagonismo mutuo no recién en el siglo XX, sino ya con la “política negativa respecto a Polonia” [*negative Polenpolitik*] de Prusia en el siglo XVIII.

Desde 1989 se modificaron radicalmente las premisas de una mirada común hacia los difíciles capítulos de las relaciones germano-polacas durante la Segunda Guerra Mundial y en los años inmediatamente posteriores.<sup>18</sup> Surgieron trabajos sobre temas que algunos años antes hubiesen sido impensables, y una cantidad notable de doctorandos alemanes, generalmente con buenos conocimientos del idioma polaco, ha presentado en los últimos años

---

<sup>16</sup> Con respecto a distintos aspectos del intercambio epistolar de los obispos y sus consecuencias, véase *idem.*; Heller, Edith, Kirche, Macht, Politik. *Der Briefwechsel zwischen den deutschen und polnischen Bischöfen* [Poder, Iglesia, política. El intercambio epistolar entre los obispos alemanes y polacos], Colonia, Treff-Punkt-Verlag, 1992.

<sup>17</sup> Strobel, Thomas, “Die Gemeinsame Deutsch-Polnische Schulbuchkommission. Ein spezifischer Beitrag zur Ost-West-Verständigung 1972-1989” [La Comisión colectiva germano-polaca. Una aportación específica para la comprensión Este-Oeste, 1972-1989], *Archiv für Sozialgeschichte* 45, 2005, pp. 253-268.

<sup>18</sup> *Cfr.* por ejemplo, la literatura mencionada en las notas 6 a 8, véase *supra*; Wodzimierz Borodziej y Hans Lemberg (eds.), *Die Deutschen östlich von Oder und Neiße 1945-1950. Dokumente aus polnischen Archiven* [Los alemanes al este del Oder y del Neisse 1945-1950. Documentos de los archivos polacos], Marburg, Herder-Institut, 2000-2004, cuatro vols.

disertaciones doctorales acerca de diferentes aspectos de la política alemana de ocupación en Polonia, que por lo tanto ha ganado, para los historiadores especializados, contornos cada vez más claros.<sup>19</sup> Entre los jóvenes historiadores en Alemania, los proyectos de investigación acerca de las relaciones germano-polacas en el siglo XX, entre los que se encuentran sobre todo los problemas de la Segunda Guerra Mundial, han dejado de ser una rareza.

Otro capítulo del “recuerdo” de la política de ocupación alemana en Polonia lo conforma la persecución penal de criminales por las autoridades alemanas. Ya hemos hablado de la falta de voluntad de gran parte de la sociedad alemana de los primeros años de la postguerra para confrontarse con los crímenes perpetrados durante el tiempo de la ocupación. Fue el Servicio Central de la Administración Estadual de Justicia para el Esclarecimiento de los Crímenes Nacionalsocialistas (*Zentrale Stelle der Landesjustizverwaltungen zur Aufklärung nationalsozialistischer Verbrechen*), con sede en Ludwigsburg y fundado después del Proceso de Ulm de 1958, el que trató sistemáticamente —y lo sigue haciendo hasta la actualidad— de obtener información relevante en materia penal en torno a los crímenes de guerra alemanes en la Europa ocupada.<sup>20</sup> Otras fiscalías alemanas también se han ocupado de los crímenes de guerra alemanes. La colaboración con Polonia ha cobrado en ello una importancia muy especial. Los procesos más espectaculares que, junto con el proceso a Eichmann en Jerusalén, han sensibilizado más al público alemán, han sido los procesos de Auschwitz en Francfort, en los años sesenta, y el proceso de Majdanek, en los setenta, en los cuales fueron

---

<sup>19</sup> Por sólo nombrar algunos de los ejemplos más recientes Alberti, Michael, *Die Verfolgung und Vernichtung der Juden im Reichsgau Wartheland 1939-1945* [La persecución y exterminio de los judíos en la región de Reichsgau Wartheland 1939-1945], Wiesbaden, Harrassowitz, 2006; Meinel, Ralf, *Ostpreußens Gauleiter. Erich Koch – Eine politische Biographie* [El dirigente de la comarca de Prusia del Este. Erich Koch: una biografía política], Osnabrück, Fibre, 2007; Andrzej, Jacek, *Mynarczyk: Judenmord in Zentralpolen. Der Distrikt Radom im Generalgouvernement 1939-1945* [El asesinato de judíos en Polonia central. El distrito de Radom en la Gubernatura General 1939-1945], Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 2007; Roth, Markus, *Herrenmenschen. Die Kreishauptleute im besetzten Polen. Karrierewege, Herrschaftspraxis und Nachgeschichte* [Los Señores. La gente principal en los distritos de la Polonia ocupada. Currículos, prácticas de dominación e historia posterior], Göttingen, Wallstein, 2009.

<sup>20</sup> Weinke, Annette, *Eine Gesellschaft ermittelt gegen sich selbst: Die Geschichte der Zentralen Stelle Ludwigsburg 1958-2008* [Una sociedad indaga contra sí misma: la historia del Servicio Central en Ludwigsburg 1958-2008], Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 2008; Schrimm, Kurt, “50 Jahre Zentrale Stelle in Ludwigsburg. Ein Erfahrungsbericht über die letzten zweieinhalb Jahrzehnte” [50 años del Servicio Central en Ludwigsburg. Un informe de las experiencias en las últimas dos décadas y media], *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 58, 4, 2008, pp. 525-557.

condenados miembros del personal alemán responsable de estos campos de concentración y exterminio.<sup>21</sup>

Precisamente las condiciones concretas bajo las cuales se llevó a cabo el proceso de Auschwitz clarifican las peculiaridades de las relaciones alemano-polacas de aquel tiempo, pues estuvieron ensombrecidos por el conflicto Este-Oeste. Debido al proceso en Francfort, una delegación del tribunal obtuvo de las autoridades de la República Popular de Polonia la autorización para viajar a Auschwitz para hacerse una idea del lugar, entre otros aspectos, de las condiciones topográficas; ésta fue una medida inusitada bajo las condiciones internacionales de los años sesenta.

Un aspecto muy particular del procesamiento jurídico de la época del nacionalsocialismo lo representa la pregunta, discutida apasionadamente en los años sesenta, de si los crímenes cometidos a causa del Estado bajo el régimen nazi, y precisamente también crímenes de guerra, podían prescribir. La Dieta Federal discutió esta cuestión por primera ocasión en 1965, cuando estaba cerca de cumplirse por vez primera uno de dichos términos legales, por lo que alargó en dos oportunidades el término de prescripción, para suspenderlo definitivamente en 1979. La pregunta central se refería a que si se podían declarar punibles algunos hechos *ex post*, aun cuando en el momento de su ejecución estuviesen amparados por la ley correspondiente. Con ello se tocaba uno de los principios fundamentales del Estado de derecho. La posición que finalmente se impuso mayoritariamente reconocía por principio que la duración de la prescripción de un hecho punible no se podía introducir *a posteriori*; empero, remitía al hecho de que violaciones evidentes y por todos reconocidas a los derechos humanos debían estar fuera de esta regla.<sup>22</sup>

Una página negra la encontramos, sin embargo, hasta bien entrados los años sesenta, en las consecuencias de la desnazificación insuficiente del aparato de justicia. Así, material de prueba proveniente de Polonia se encontraba con grandes reticencias en oficinas alemanas cuando no había testigos alemanes de los crímenes de guerra. También fue escandalosa la lentísima

<sup>21</sup> Ambos campos se encontraban en territorio polaco (nota de los editores).

<sup>22</sup> Acerca de los problemas de la prescripción o de la condena de hechos que en el momento de ser cometidos no estaban considerados como delitos por el derecho positivo, véase Sambale, Anica, *Die Verjährungsdiskussion im Bundestag. Ein Beitrag zur juristischen Vergangenheitsbewältigung* [La discusión sobre la prescripción en la Dieta Federal. Una aportación para la superación jurídica del pasado], Hamburgo, Kovaè, 2002; Reichel, Peter, *Vergangenheitsbewältigung in Deutschland. Die Auseinandersetzung mit der NS-Diktatur von 1945 bis heute* [Superación del pasado en Alemania. La confrontación con la dictadura nazi de 1945 hasta la fecha], Múnich, C. H. Beck, 2001.

persecución de juristas nacionalsocialistas responsables de haber pronunciado sentencias, muchas de ellas de muerte, en contra de los más elementales principios de derecho. Así, en los años sesenta, se inició un proceso en contra de dos jueces del tribunal especial de Varsovia, responsables de sentencias de muerte, casi siempre sumarias, contra jóvenes que abandonaban el ghetto de Varsovia para buscar alimentos. En vista de las condiciones bajo las cuales se suspendió el procedimiento, Klaus-Detlev Godau-Schüttke llegó en 1995 a la conclusión: “La justicia federal alemana (suscitó) la impresión, al tratar los crímenes de la justicia nacionalsocialista, de que los juristas nazis mismos fueron considerados como las verdaderas víctimas”.<sup>23</sup>

Otro conjunto de problemas de la confrontación alemana con la política de ocupación en Polonia abarca el capítulo de las reparaciones materiales. En Potsdam se acordó que la Unión Soviética satisfaría su parte de reparaciones de Alemania de su propia zona de ocupación. Polonia y la Unión Soviética resolvieron, en 1945, que de dichas reparaciones, Polonia recibiría el 15%. Cuando la Unión Soviética, en el otoño de 1953, debido a la difícil situación económica y política en la República Democrática Alemana, renunció a mayores reparaciones de Alemania, Polonia se unió también a esta medida. El gobierno federal alemán, al firmar el Tratado de Varsovia en 1970, se hizo confirmar que esta renuncia valía para todo el territorio alemán.

En el Convenio de Londres sobre Endeudamiento de 1953, que regulaba la liquidación de las deudas alemanas acumuladas ante el extranjero, el artículo 5o., párrafo 2, permitía a la República Federal por lo menos según su propias normas legales, entre otras cosas, posponer las exigencias de reparaciones individuales hasta que se firmase un tratado de paz (lo cual, como todos sabemos, nunca ocurrió).<sup>24</sup> No obstante, con motivo de aprove-

---

<sup>23</sup> Klaus-Detlev Godau-Schüttke, “Personelle und inhaltliche Kontinuitäten: Folgen der gescheiterten Entnazifizierung der Justiz” [Continuidad personal y de contenido: consecuencias de la fracasada desnazificación de la justicia], *Informationen der Schleswig-Holsteinischen Zeitgeschichte* (Kiel), cuaderno 27, julio de 1995, p. 18, accesible <http://www.akens.org/akens/texte/info/27/3.html> consultada el 4 de septiembre de 2009; véase Requate, Jörg, “Vergangenheitspolitik in der Debatte um eine Reform der Justiz in den sechziger Jahren” [Política sobre el pasado en el debate por una reforma de la justicia en los años sesenta], en Frei, Norbert *et al.* (eds.), *Geschichte vor Gericht. Historiker, Richter und die Suche nach Gerechtigkeit* [La historia ante el tribunal. Historiadores, jueces y la búsqueda de la justicia], Múnich, C. H. Beck, 2000, pp. 72-92.

<sup>24</sup> Günter Hockerts, Hans, “Die Entschädigung für NS-Verfolgte in Westund Osteuropa. Eine einführende Skizze” [La indemnización para los perseguidos por los nacionalsocialistas en Europa del oeste y del este. Un bosquejo introductorio], en Günter Hockerts, Hans *et al.* (eds.),

char una oportunidad de política exterior, fueron firmados tratados con 11 Estados occidentales entre 1959 y 1964 para indemnizar de manera global a afectados por trabajos forzosos durante la Segunda Guerra Mundial. Israel ya había recibido desde 1952, por el Acuerdo de Luxemburgo, tres mil millones de marcos alemanes, a lo que se denominó “ayuda para la incorporación de inmigrantes judíos de Europa”; la *Jewish Claims Conference* recibió otros 450 millones de marcos alemanes.

Los Estados en el área de influencia de la Unión Soviética, en los que vivía la mayoría de las víctimas de la política alemana de ocupación, quedaron excluidos de pagos de indemnización, esgrimiéndose como razón para ello, entre otras, que entre dichos Estados y la República Federal Alemana no existían por el momento relaciones diplomáticas. Con la firma de los tratados con países del Este se volvió a plantear la cuestión. En una reunión de alto nivel de la coalición gobernante en Alemania, el 5 de mayo de 1971, “se concluyó que, los deseos por obtener reparaciones por parte del Este son totalmente inaceptables, con la excepción de las víctimas de experimentos con personas y, como absoluto caso de excepción, Yugoslavia”.<sup>25</sup> Por lo tanto, solamente se les pagaron indemnizaciones a Polonia para las víctimas de experimentos seudocientíficos en los campos de concentración, que a principios de los años setenta ascendían a 140 millones de marcos. Sólo hasta 1975 firmó la República Federal Alemana un tratado con Polonia, mediante el cual ambos Estados se comprometían a pagar las pensiones de las personas que vivían en sus territorios independientemente de su nacionalidad, por lo que se le pagó a Polonia la cantidad de mil trescientos millones de marcos, para evitar que Polonia tuviese que hacer frente a una carga económica demasiado onerosa. Como contrapartida, de parte de Polonia se aceptó la salida de ciudadanos polacos de origen alemán; la concesión de un préstamo de varios miles de millones de marcos en condiciones favorables fue vista como una indemnización indirecta.<sup>26</sup>

---

*Grenzen der Wiedergutmachung. Die Entschädigung für NSVerfolgte in Westund Osteuropa 1945-2000* [Los límites de las reparaciones. La indemnización para los perseguidos por los nacionalsocialistas en Europa del Oeste y del Este de 1945 a 2000], Göttingen, Wallstein, 2006, p. 14.

<sup>25</sup> Reporte de Ernst Féaux de la Croix para el ministro federal de Finanzas Schiller sobre la visita de Nahum Goldmann el 21 o el 22 de junio de 1971, 15 de junio de 1971, Bundesarchiv Koblenz (BA), B 126/109455; citado por Goschler, Constantin, “Die Bundesrepublik und die Entschädigung von Ausländern seit 1966” [La República Federal Alemana y las reparaciones a extranjeros desde 1966], en Günter Hockerts *et al.*, *op. cit.*, nota anterior, p. 96.

<sup>26</sup> *Cfr.* los apuntes de las conferencias de la Consejera I de la delegación alemana (Ministerio de Asuntos Exteriores), Finke-Osiander, para la Oficina de la Cancillería Federal

Sin embargo, numerosos ciudadanos polacos dirigieron interpelaciones individuales al gobierno federal alemán con relación a indemnizaciones por trabajos forzosos. También el gobierno polaco se unió a estas reclamaciones en una nota del 30 de agosto de 1986. El ministro de Estado Stavenhagen respondió a una petición correspondiente del diputado de la Unión Cristiano Demócrata (CDU), Czaja el 28 de octubre del mismo año, que la embajada alemana en Varsovia había sido instruida de comunicar al Ministerio polaco de Asuntos Exteriores que “el gobierno federal cuenta las reclamaciones para indemnizaciones por trabajos forzosos de ciudadanos polacos, según el derecho internacional, como exigencias de reparaciones; por lo tanto, se incluyen del mismo modo en la renuncia polaca a recibir reparaciones”.<sup>27</sup>

Esta línea de la política estatal se mantuvo inalterable hasta la reunificación alemana y contrasta desde fines de los cincuenta con el compromiso social de sectores cristianos en favor de las víctimas de la política de ocupación alemana en Polonia. Del lado católico, las actividades de personas que estaban relacionados con la sección alemana del movimiento *Pax Christi* llevaron en 1973 a la fundación de la “Obra Maximilian Kolbe” [Maximilian Kolbe-Werk], que se ocupa hasta nuestros días del cuidado y atención de antiguas víctimas de los campos de concentración.<sup>28</sup> Del lado de los luteranos surgió a mediados de los setenta una iniciativa similar, si bien de menores dimensiones: “Zeichen der Hoffnung” “Signos de Esperanza”.<sup>29</sup>

---

del 30 de abril de 1975, *Dokumente zur Deutschlandpolitik VI/4 (1975/76)*, Múnich, Oldenbourg Verlag, 2007, pp. 170 y ss. En la sección científica de dicha edición se remite al lector a la oferta de Gomulka a Willy Brandt en 1970, de que, por medio de un crédito de 10,000 millones de marcos, en condiciones favorables y garantizado por un tratado, “se podría considerar el problema de las reparaciones como resuelto”, p. 171.

<sup>27</sup> La respuesta del ministro de Estado Stavenhagen a la petición del diputado Czaja se puede consultar en *Deutscher Bundestag, Wahlperiode, Drucksache*, núm. 10, 6385, p. 2, disponible en: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/10/063/1006385.pdf> consultada el 4 de septiembre de 2009.

<sup>28</sup> Acerca del *Maximilian Kolbe-Werk* véase Stempin, Arkadiusz Andrzej, *Das Maximilian-Kolbe-Werk. Wegbereiter der deutsch-polnischen Aussöhnung 1960-1989* [La Obra Maximilian Kolbe. Antecesora de la reconciliación germano-polaca, de 1960 a 1989], Paderborn, Schöningh, 2006.

<sup>29</sup> Ruchniewicz, Krzysztof, “Deutschland und das Problem der Nachkriegsentschädigungen für Polen” [Alemania y el problema de las reparaciones de guerra para Polonia], en Günter Hockerts *et al.*, *op. cit.*, nota 24, pp. 734 y ss.



## II. LA ZONA DE OCUPACIÓN SOVIÉTICA (ZOS) Y LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA ALEMANA (RDA)

La actitud hacia la Segunda Guerra Mundial y hacia Polonia fue muy parecida en la ZOS a la que privaba en Alemania Occidental en lo que respecta a la situación inicial. Pero dicha situación concreta estaba influida también por la presencia del Ejército Rojo y por el riguroso dominio que, basado en esta fuerza, ejercían los comunistas, así como por la presencia excesiva —comparada con la de la zona occidental— de refugiados y desplazados. Hasta mucho después de 1946 había voces entre los políticos del SED (*Sozialistische Einheitspartei Deutschlands*),<sup>30</sup> exigiendo la revisión de la frontera Oder-Neisse.<sup>31</sup> En principio, el SED reconoció sin embargo dicha frontera ya en 1948, oficialmente en 1950, y el problema de los desplazados y refugiados, que primero fueron llamados en la ZOS “*Umsiedler*”,<sup>32</sup> fue declarado como resuelto ya a fines de los cuarenta, incluso antes de que esta denominación desapareciera. Mientras que las asociaciones de desplazados en la República Federal por lo menos facilitaban que sus miembros fueran reconfortados en su pena por la pérdida de su patria, en la RDA esto fue imposible, pues el inoportuno tema de los desplazados era “tabú político” para la dirigencia del SED.<sup>33</sup> Los desplazados tuvieron que esperar hasta después de la caída de la dictadura del SED para poder organizarse y articularse.

Por lo que toca al nivel práctico de la política del KPD (*Kommunistische Partei Deutschlands*),<sup>34</sup> y del SED tanto en la ZOS como en la RDA, en su manera de tratar al pasado nacionalsocialista, había impresionantes coincidencias con la Alemania Occidental, por lo menos en los primeros años de la posguerra, como ya lo ha mostrado Norbert Frei. En ambos casos, la desnazificación fue emprendida fundamentalmente por los aliados, lo que

---

<sup>30</sup> Partido Socialista Unificado de Alemania, el partido que ejercía el poder en la RDA (nota de los editores).

<sup>31</sup> Sheldon, Anderson, *A Cold War in the Eastern Block: Polish – East German Relations 1945-1962*, Boulder, Colo, West View Press, 2001.

<sup>32</sup> Algo así como “trasladados” (nota de los editores).

<sup>33</sup> Acerca de la incorporación de los desplazados en la RDA, véase Ther, Philipp, *Deutsche und polnische Vertriebene. Gesellschaft und Vertriebenenpolitik in der SBZ/DDR und in Polen 1945-1956* [Los expulsados alemanes y polacos. Sociedad y política frente a ellos en la ZOS/RDA y en Polonia, 1945-1956], Göttingen, Vandenhoeck und Ruprecht, 1998.

<sup>34</sup> Partido Comunista de Alemania, se unió en la ZOS al SPD, *Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, Partido Socialdemócrata de Alemania, para dar lugar al SED (nota de los editores).

condujo, más en el este que en el oeste, a un radical cambio de elites en la administración, la justicia, la economía y la cultura. A partir de 1948-1949, sin embargo, las autoridades en la ZOS y en su sucesora, la RDA, emprendieron también, como las autoridades de la zona occidental, una paulatina integración masiva de aquellos que por las políticas de desnazificación habían quedado marginados desde el fin de la guerra, sin que éstos, ciertamente, recuperasen su estatus profesional o sus pertenencias.<sup>35</sup> Para la incorporación de ex miembros tanto del ejército como del Partido Nacional-socialista sin delitos graves, se fundó en 1948, a iniciativa de la Administración Militar Soviética, el Partido Nacional Democrático de Alemania (*Nationaldemokratische Partei Deutschlands*, NDPD) *gegründet*, que existió hasta el colapso de la RDA.

Totalmente diferente a Alemania Occidental fue la confrontación conceptual y de legitimación respecto al nacionalsocialismo. La RDA se concebía, desde un principio, como un Estado antifascista, y en esto se transfirió al Estado completo la imagen propia y específica del estrato dirigente del KPD y del SED. Esta dirigencia política se veía a sí misma como una elite moralmente superior, que había combatido desde siempre al nacionalsocialismo y bajo cuyo régimen había sufrido. Al mismo tiempo, como ya lo han demostrado Jürgen Danyel y otros, se distinguía por su gran desconfianza frente a la mayoría de la sociedad, que según ellos se había dejado corromper materialmente por el nazismo.<sup>36</sup> Ambos factores juntos condujeron a un trato con el nacionalsocialismo que en la literatura se ha dado en llamar “*spezifische Schlussstrichmentalität*”.<sup>37</sup> Una amplia discusión sobre el nacionalsocialismo no se llevó a cabo, y las cuestiones sobre culpabilidad y responsabilidad, adaptación y oportunismo de la población alemana que también

<sup>35</sup> Frei, *op. cit.*, nota 19, *passim*.

<sup>36</sup> Jürgen, Danyel, “Die Opfer und Verfolgtenperspektive als Gründungskonsens? Zum Umgang mit der Widerstandstradition und der Schuldfrage in der DDR” [¿La perspectiva de las víctimas y de los perseguidos como consenso fundacional? Acerca del trato con la tradición de resistencia y de la cuestión de la culpa en la RDA], Jürgen Danyel, (ed.), *Die geteilte Vergangenheit. Zum Umgang mit Nationalsozialismus und Widerstand in beiden deutschen Staaten* [El pasado dividido. Acerca del trato con el nacionalsocialismo y con la resistencia en ambos Estados alemanes], Berlín, Akademie-Verlag, 1995, pp. 33 y ss.

<sup>37</sup> El término es de difícil traducción literal al español, indica una mentalidad específica para trazar una línea y dar por terminado un asunto (nota de los editores). *Cfr.* Jürgen Danyel *et al.*, “Antifaschismus und Verdrängung. Zum Umgang mit der NS-Vergangenheit in der DDR” [Antifascismo y expulsión. Acerca de la confrontación con el pasado nazi en la RDA], en Jürgen, Kocka y Sabrow, Martin (eds.), *Die DDR als Geschichte. Fragen – Hypothesen – Perspektiven* [La RDA como historia. Preguntas, hipótesis y perspectivas], Berlín, Akademie-Verlag, 1994, p. 149.

vivía en la RDA antes de 1945 se consideraron tabú. Una confrontación acerca de este conjunto de preguntas apareció relativamente tarde en la literatura, en las obras de Christa Wolf o de Franz Fühmann. Esta “reserva”, dicho sea con cuidado, con la que se afrontaba la discusión sobre cuestiones de responsabilidad personal en el régimen nacionalsocialista, minó la credibilidad del tan fuertemente proclamado antifascismo de la RDA, especialmente en Polonia.

Así como la dirigencia de la RDA declaraba que el Estado de la Alemania socialista era “antifascista desde un principio”, se negaba, congruentemente, a verse a sí misma como sucesora del Imperio Alemán. Esto implicaba rechazar de la misma manera toda pretensión para recibir indemnizaciones que fueran más allá de las reparaciones pagadas hasta 1953. Solamente hacia el final del gobierno de Honecker se mostró la RDA dispuesta a ciertas prestaciones simbólicas frente a la *Jewish Claims Conference*, con la finalidad de preparar un clima más adecuado para las relaciones con los Estados Unidos. Sin embargo, ya no hubo tiempo para pagos. Habría que esperar a que la Cámara Popular de la RDA, democráticamente electa, declarara a principios de 1990 que también la población de la RDA era corresponsable de los crímenes cometidos durante el nacionalsocialismo. El ministro de Relaciones Exteriores, Markus Meckel, eligió con toda conciencia el destino de su primer viaje al extranjero: Polonia.

En contra del deseo expreso de las autoridades de la RDA, grupos eclesásticos en la Alemania Oriental se comprometieron en estos asuntos, como el que inició el preses de la Iglesia provincial sajona, Lothar Kreyssig en 1958, llamado “Acción Signos de Expiación” [Aktion Sühnezeichen],<sup>38</sup> o el Seminario sobre Polonia, en Magdeburg, de Günter Särchen,<sup>39</sup> quien también trabajó estrechamente con Kreyssig. En un escrito del 13 de mayo de 1960, el ministro de Relaciones Exteriores de la RDA Bolz comunicaba que ningún joven ciudadano de su país recibiría permiso para salir de la RDA para trabajar en los antiguos campos de concentración en Polonia, como era el propósito de la *Aktion Sühnezeichen*. En la RDA nadie tenía que pedir perdón. El cambio de sentido se habría logrado con la profesión del socialismo, en principio materialista.<sup>40</sup> En 1962, Kreyssig y Särchen deseaban

<sup>38</sup> Weiß, Konrad, *Lothar Kreyssig. Prophet der Versöhnung*, Lothar Kreyssig [Profeta de la reconciliación], Gerlingen, Bleicher, 1998.

<sup>39</sup> Urban, Rudolf, *Der Patron. Günter Särchens Leben und Arbeit für die deutsch-polnische Versöhnung* [El patrono. La vida y la obra de Günter Särchen para la reconciliación alemano-polaca], Dresde, Neisse, 2007.

<sup>40</sup> Weiß, *op. cit.*, nota 38, p. 342.

planear un viaje a Polonia de la *Aktion Sühnezeichen*, a realizarse en 1964, pues habían recibido una invitación del grupo de diputados católicos “ZNAK” en el *Sejm*.<sup>41</sup> Las autoridades polacas rechazaron otorgar una visa general al grupo. Llamados a la Secretaría de Estado para Asuntos de las Iglesias, a Kreyssig y Särchen se les dijo que

su propósito era “anacrónico”, que la “reconciliación” que buscaba la *Aktion Sühnezeichen* ya había tenido lugar desde hace mucho, a través de la resistencia política de los comunistas polacos y alemanes en los tiempos nazis, a través de su sufrimiento compartido en los campos de concentración y presidios correccionales, y que además era punible “entrar en contacto con oficinas estatales polacas en Varsovia sin conocimiento y autorización de una oficina estatal de la RDA”.<sup>42</sup>

El compromiso de pequeños grupos eclesiásticos de la RDA con Polonia no debe ser sobrestimado; sus estadías en Polonia se organizaban casi de manera conspirativa frente a las autoridades de la RDA. No obstante, enviaron una señal que en Polonia fue recibida con gratitud.

El gobierno de la RDA logró, a nivel de las conmemoraciones públicas, por así decirlo, colocarse del lado de los vencedores de la Segunda Guerra Mundial, aunque haya sido *a posteriori*. El 8 de mayo de 1945 se convirtió, en la lista oficial de efemérides, en una fecha clave para la comprensión de la Segunda Guerra Mundial, y en el que se tomaba parte en las ceremonias junto con los representantes de la URSS ante el monumento central soviético en Berlín-Treptow, así como en los numerosos cementerios soviéticos en todo el país, para conmemorar el fin de la guerra. El 1o. de septiembre<sup>43</sup> se conmemoraba el “Día de lucha internacional por las víctimas del terror fascista y día de lucha contra el fascismo y la guerra”, así como “Día de la paz mundial”, en el que la dirigencia política de la RDA presentaba en público sus más actuales objetivos de política exterior. Sin embargo, al mismo tiempo, como ya lo señaló Jürgen Danyel, palidecía casi por completo, a través de la construcción histórico-política de la RDA, “un recuerdo concreto del nacionalsocialismo y de la guerra provocada por los alemanes... El fascismo

---

<sup>41</sup> Cámara Baja del Parlamento polaco (nota de los editores).

<sup>42</sup> Mechtenberg, Theo, “Versöhnung gegen Widerstände. Kirchliche Versöhnungsiniciativen in der DDR” [Reconciliación vs. Resistencias. Iniciativas eclesiásticas de reconciliación en la RDA], en Boll *et al.*, *op. cit.*, nota 15, p. 300.

<sup>43</sup> Aniversario del inicio de la Segunda Guerra Mundial, en 1939 (nota de los editores).

y la Segunda Guerra Mundial se convirtieron en un acontecimiento histórico abstracto sin actores”.<sup>44</sup>

En la visión oficial de la RDA, la Segunda Guerra Mundial fue provocada por el capitalismo monopolístico. Se le opusieron en primera línea representantes de la clase trabajadora, a cuyos combatientes se les colocaba en el primer lugar en la jerarquía de las víctimas antifascistas. En esta perspectiva de la Segunda Guerra Mundial, a través del prisma de la lucha de clases, tanto los grupos victimados por razones de raza y religión como los judíos, como las élites polacas asesinadas sistemáticamente, eran percibidos como incómodos.

Por lo mismo tuvo que haber sido una sorpresa en la RDA, que precisamente la filmación de una novela fuertemente autobiográfica de quien fue presidente, durante muchos años, de la Asociación de Escritores de la RDA, Hermann Kant, *Der Aufenthalt* [La estadía], bajo la dirección de Frank Beyer, se encontrara con masivas reservas en Polonia a principios de los años ochenta. Kant basó su novela en sus experiencias personales como prisionero de guerra alemán en Polonia entre 1945 y 1949. La RDA incluso retiró la película del Festival Cinematográfico de Berlín (Occidental) en 1983. Este episodio de las relaciones entre Polonia y Alemania Oriental permaneció durante muchos años sin explicación, hasta que el historiador oriundo de Varsovia, Jerzy Kochanowski, en 2004 halló las actas correspondientes en el archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Polonia. Según esto, las autoridades polacas intervinieron ante sus colegas de la RDA, pues eran sabedores de los escasos conocimientos que sobre los acontecimientos de la Segunda Guerra Mundial y sobre todo de la política alemana de ocupación en Polonia tenían precisamente los jóvenes en Alemania Oriental. Por eso temían que el tratamiento de los prisioneros alemanes en Polonia (particularmente del protagonista, acusado injustamente de asesinar a una mujer polaca, pero que al final logra escapar), tal como se presenta en la película, pudiese no ser comprendido en el contexto correcto por los espectadores, sino que exacerbaría los ya de por sí existentes resentimientos antipolacos.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Jürgen, Danyel, “Die Erinnerung an die Wehrmacht in beiden deutschen Staaten. Vergangenheitspolitik und Gedenkrituale” [El recuerdo del ejército alemán en la Segunda Guerra Mundial en ambos Estados alemanes. Política frente al pasado y rituales conmemorativos], en Müller, Rolf-Dieter y Volkmann, Hans-Erich (eds.), *Die Wehrmacht. Mythos und Realität* [El ejército alemán en la Segunda Guerra Mundial. Mito y realidad], Múnich, Oldenbourg, 1999, p. 1147.

<sup>45</sup> Comunicación personal de Jerzy Kochanowski.

### III. LA ALEMANIA UNIDA

El presidente federal alemán Richard von Weizsäcker, en su discurso con motivo del 40 aniversario del fin de la guerra, el 8 de mayo de 1985, no solamente aclaró que el 8 de mayo de 1945 había sido también un día de la liberación, lo que desató acaloradas discusiones, sino que también exigió que los alemanes debían aceptar su historia como un todo y confrontarse también con sus páginas oscuras. Frente a Polonia, la genuflexión de Willy Brandt ante el monumento que honra al Ghetto de Varsovia había mandado ya una notoria señal que llegó mucho más allá de Alemania y Polonia. La reconciliación entre ambas naciones en un nivel simbólico ya había sido alcanzada por parte de dirigentes estatales, como el intercambio del saludo de paz entre el primer ministro Mazowiecki y el canciller federal Helmut Kohl durante la misa en Kreisau en noviembre de 1989, o la alocución del presidente federal Roman Herzog en 1994, con motivo del 50 aniversario de la sublevación de Varsovia, en la que pidió perdón a Polonia por todo lo que los alemanes le hicieron a ese país durante la Segunda Guerra Mundial, así como el discurso del ministro de Exteriores polaco Bartoszewski ante ambas cámaras del Parlamento alemán al conmemorar en 1995 el 50 aniversario del fin de la guerra.

Sin embargo, aún existen problemas en la relación entre ambos países que proceden de la Segunda Guerra Mundial. Así, se veía claro, después de la firma de los tratados “2+4” de 1990, que ya no habría un tratado de paz con Alemania. Con ello se volvían nulas las cláusulas de seguridad del Acuerdo sobre Deudas firmado en Londres en 1953, referente a los derechos individuales a una indemnización. En vista de la evidente obligación moral frente a las víctimas polacas de la política alemana de ocupación, la República Federal Alemana, desde las negociaciones para la celebración del tratado de vecindad con Polonia en 1991, decidió poner a disposición de programas de ayuda humanitaria 500 millones de marcos. Para revisar las solicitudes correspondientes y pagar los medios financieros se creó en 1992 en Polonia la fundación “Reconciliación Polaco-Alemana” [*Polnisch-Deutsche Aussöhnung*]. Siguió sin tocarse, no obstante, el tema de pagar al menos una indemnización simbólica a trabajadoras y trabajadores forzados, que en Polonia, como en otros Estados hasta ese momento comunistas, representaban el mayor número de víctimas de la política alemana durante la Segunda Guerra Mundial.

Este problema recién se reguló por la coalición formada por el SPD (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*),<sup>46</sup> y “los verdes” a partir de 1998, y en lo que jugó un papel importante la presión venida del extranjero (a través de demandas colectivas en Estados Unidos). La fundación creada en el año 2000 por el gobierno federal y por empresarios alemanes “Recuerdo, Responsabilidad, Futuro” [*Erinnerung, Verantwortung, Zukunft*], que se puso como propósito pagar indemnizaciones a trabajadores forzados originarios sobre todo de los antiguos Estados comunistas, explica actualmente su tardío nacimiento con el argumento de que “en la Alemania de la posguerra, tanto en la población, en el interior del gobierno federal y entre los empresarios, no existía una conciencia de la injusticia de los trabajos forzosos en épocas del nacionalsocialismo”.<sup>47</sup> De los alrededor de cinco mil cien millones de euros que el gobierno federal y los empresarios a partes iguales han pagado, se entregaron, de 2001 a 2006, a través de la fundación “Reconciliación Polaco-Alemana” 979 millones de euros, en números redondos, a unos 484,000 personas con derecho a ello.<sup>48</sup> Aun cuando estos pagos realmente simbólicos fueron bienvenidos, para muchos fue más importante el hecho de que los trabajos forzosos realizados por ellos fuesen al fin reconocidos como una injusticia, y de que en Alemania se formasen iniciativas “desde abajo”, que extendieran invitaciones a los antiguos trabajadores forzados para que visitaran los lugares en los que tuvieron que trabajar durante la guerra, que los invitaran igualmente a pronunciar conferencias y relatos de sus experiencias en escuelas alemanas, y que los jóvenes quisieran escuchar sus historias, que en verdad ya forman parte de la propia historia local.<sup>49</sup>

En la sociedad alemana, la confrontación con la Segunda Guerra Mundial continuó en la Alemania reunificada. Un punto culminante lo conformaron las discusiones altamente emocionales desatadas por las dos versiones de la exposición en Hamburgo acerca del papel del ejército alemán en dicho conflicto bélico. Con todo y ciertas deficiencias aisladas, las exposiciones tuvieron un efecto: el mito del ejército, al que se veía como una

---

<sup>46</sup> Partido Socialdemócrata de Alemania (nota de los editores).

<sup>47</sup> Esto puede leerse en la página electrónica de la fundación “Erinnerung, Versöhnung, Zukunft” <http://www.stiftung-evz.de/ns-zwangsarbeit/auszahlungsprogramme/> consultada el 4 de septiembre de 2009.

<sup>48</sup> *Idem*, <http://www.stiftung-evz.de/presse/downloads/zahlen-und-fakten/> consultada el 4 de septiembre de 2009.

<sup>49</sup> Fuente: algunas conversaciones con ex trabajadores forzados (hombres y mujeres) en Varsovia, así como con colaboradores y colaboradoras de la fundación “Polnisch-Deutsche Aussöhnung”.

organización cuyos miembros, durante la guerra, mantuvieron sus “manos limpias”, mientras que la culpa de los crímenes terribles contra la población civil se consideraba como culpa de las unidades “SS” y de comandos especiales, se había roto. En Polonia, sin embargo, no pasó desapercibido el hecho de que ambas exposiciones trataban temas a partir de 1941, por lo que Polonia no se consideraba. Esto creó hasta cierto punto otro mito: que de 1939 a 1941 en Polonia, comparativamente, todo estuvo “en orden”.

En el Instituto Histórico Alemán de Varsovia [*Deutsches Historisches Institut Warschau*, DHI] se emprendió en el año 2000 la investigación de la llamada “Campaña de Polonia”, que en general pasa por haber sido una campaña militar “limpia”, y en la que el ejército alemán introdujo la famosa “guerra relámpago” [*Blitzkrieg*]. El trabajo de investigación se planteaba la pregunta de si el ejército alemán, en 1939, al invadir Polonia, sólo actuaba con fines militares o si también cometió crímenes de guerra. El resultado de las indagatorias emprendidas por Jochen Böehler es claro: desde el primer día de las hostilidades hubo masivos crímenes de guerra cometidos por el ejército alemán, comenzando con el bombardeo de la pequeña ciudad de Wieluń, que no disponía de armamento, sólo un par de minutos antes de que se iniciaran los combates en Westerplatte.<sup>50</sup> Tan sólo en esta ciudad hubo en el primer día del conflicto presumiblemente 1,200 muertos y miles de heridos.<sup>51</sup>

Los resultados de este proyecto de investigación fueron presentados por el DHI de Varsovia y por el Instituto Polaco de Conmemoración Nacional en una exposición acerca de los crímenes de las fuerzas armadas alemanas en Polonia, que fue solemnemente inaugurada en el Palacio Real en Varsovia el 1o. de septiembre de 2004. La versión en alemán se presentó como una exposición itinerante desde inicios de 2005 en varias ciudades y se le puede ver nuevamente desde el 1o. de septiembre de 2009 en Berlin-Karlshorst.<sup>52</sup> En Polonia, la impresión de la confrontación alemana con la Segunda Guerra Mundial en los últimos años se vio influida por el hecho

---

<sup>50</sup> El bombardeo del depósito de municiones polaco en la península de Westerplatte es considerado como el inicio de la invasión alemana a Polonia el 1o. de septiembre de 1939 (nota de los editores).

<sup>51</sup> Para mayores detalles véase *infra.*, nota siguiente, *passim*.

<sup>52</sup> Véase para más detalles el catálogo de la exposición *GRÖSSTE HÄRTE... Verbrechen der Wehrmacht in Polen. September/Oktober 1939. Ausstellungskatalog* [La mayor dureza. Crímenes del ejército alemán en Polonia. Septiembre-octubre de 1939. Catálogo de la exposición], editado por el Deutsches Historisches Institut Warschau, redacción de Jochen Böehler, Varsovia, Deutsches Historisches Institut, 2005.



de que, luego de la publicación de la novela “Im Krebsgang” [A paso de cangrejo], de Günter Grass,<sup>53</sup> se desató una oleada de publicaciones, documentales televisivos y películas en donde los alemanes aparecían como víctimas de la Segunda Guerra Mundial. Continuamente se identificaban nuevos grupos de víctimas, por lo que muchos polacos se preguntaban si los alemanes querían verse transformados paulatinamente de culpables en víctimas y qué papel se le atribuiría a Polonia en los próximos recuerdos alemanes. En Polonia se entendió que la sociedad alemana, mientras tanto, ya había internalizado el significado del Holocausto. Pero al mismo tiempo se ve también que hasta ahora casi no se ha tocado el tema de que junto a los aproximadamente tres millones de ciudadanos polacos de origen judío, casi tres millones de ciudadanos polacos de origen no judío también perdieron la vida durante la guerra, y esto a manos de los alemanes, fundamentalmente.

En los últimos años se han llevado a cabo fuertes debates —si bien por lo general no entre historiadores profesionales—, casi siempre “asimétricos”, en torno a temas históricos y políticos entre las dos naciones. En el punto central han estado las discusiones que atañen al “Centro contra Expulsiones” [*Zentrum gegen Vertreibungen*], que se planea erigir en Berlín y cuya principal promotora es la presidente de la Unión de Expulsados [*Bund der Vertriebenen*], Erika Steinbach. Reacciones aún más fuertes desataron las exigencias del grupo marginal “Fideicomiso Prusiano” [*Preußischen Treuhand*], de devolver propiedades, sobre todo inmobiliarias, a sus antiguos dueños alemanes, o por lo menos pagarles las correspondientes indemnizaciones. Estas exigencias, rechazadas también en otoño de 2008 por el Tribunal Europeo para los Derechos Humanos en Estrasburgo, dañaron severamente las relaciones germano-polacas. Además, provocaron que Varsovia y otras ciudades polacas calcularan nuevamente sus pérdidas en la guerra y que el *Sejm*, en 2004, sin votos en contra, exhortara al gobierno polaco a preparar negociaciones de reparaciones de guerra con Alemania, lo que el gobierno polaco, en vista de la renuncia a recibir reparaciones, firmada en 1953 y aún válida, rechazó. Aquí se sufrieron las consecuencias de haber dejado fuera de los tratados entre las dos naciones en 1990-1991, las cuestiones acerca de derechos de propiedad.

Sin embargo, si del lado polaco se hubiese discutido con menos vehemencia el asunto del Centro contra Expulsiones, tendrían los polacos la certeza de que la mayoría de los alemanes sabe cómo fue la política alemana de ocupación en Polonia. Esta falta de certeza es uno de los motivos de la

<sup>53</sup> Grass, Günter, *Im Krebsgang*, Göttingen, Steidl Verlag, 2002.

preocupación, externada frecuentemente en la política y en los medios impresos, de que Polonia podría perder la “lucha por el recuerdo”.

¿Cómo puede uno enfrentarse a esta preocupación? Yo abogo por que en los libros de escuela alemanes se incorpore un catálogo (que habría que diseñar a detalle), no exagerado cuantitativamente pero obligatorio, con los datos más importantes de la política de ocupación alemana en Europa, sobre todo al este y sureste de Alemania. Un creciente público se haría entonces poco a poco consciente de que Alemania, en el oeste, llevó a cabo una terrible política de ocupación, pero que en el este echó a andar una increíble y brutal política de exterminio, no solamente orientada a la población judía. Este conocimiento de los hechos, más ampliamente difundido en la sociedad alemana que hasta ahora, sería oportuno no sólo debido a razones de política exterior, sino que eliminaría también “puntos ciegos” en los recuerdos de los crímenes alemanes, cuya conmemoración en los últimos años y décadas se ha convertido en un elemento integral de la cultura política alemana.

#### IV. PERSPECTIVAS

El septuagésimo aniversario del inicio de la Segunda Guerra Mundial ha dado motivo en Alemania, Polonia y muchísimos lugares más para reflexionar sobre las causas de la guerra, las consecuencias inmediatas para la población civil, las repercusiones políticas y el significado del acercamiento de la sociedad propia con la Segunda Guerra Mundial para el comportamiento de las sociedades entre sí. El 20 de agosto, el prestigiado diario *Gazeta Wyborcza* publicó como presentación en la primera plana una proclama firmada por 140 políticos e intelectuales alemanes, sobre la que también se informó profundamente en la radio y la televisión. Lo especial de esta declaración estaba, según el público polaco, en que primero se hacía memoria del pacto Ribbentrop-Molotov, y luego, de que tanto Alemania como la Unión Soviética invadieron Polonia. Además, se mencionaba que, después de la guerra, en la Europa del centro y del este, y en parte de Alemania, la Unión Soviética introdujo un régimen que tuvo catastróficas consecuencias para la sociedad, la economía y la cultura y que costó la libertad y la vida a muchos opositores. Después se recordaban los grandes méritos de los húngaros, checos, eslovacos y sobre todo de los polacos, que en 1989 se sobrepusieron al comunismo e hicieron posible la unidad de Alemania. La *Gazeta Wyborcza* le dio a esta declaración el título “Nos disculpamos por 1939 y damos gracias por 1989”

[*Wir entschuldigen uns für 1939 und danken für 1989*]. Algo nuevo para los polacos en este texto era que los alemanes nombraban a la Unión Soviética también como cómplices y que hacían hincapié en el significado de 40 años de dominio comunista, que en opinión de Polonia y de otros miembros nuevos de la Unión Europea, normalmente no es alcanzado a comprender por los europeos occidentales. Esta es la razón de que incluso en el interior de la actual Unión Europea corra una especie de “frontera de la política del recuerdo” a lo largo de la antigua línea que separaba ambos bloques en la época del conflicto este-oeste y que también atraviesa la actual Alemania.<sup>54</sup> Seguramente, en la formulación del exhorto jugó un papel importante que sus principales promotores eran ex opositores en la antigua RDA, que en este sentido estaban más sensibilizados que la mayoría de los alemanes occidentales. Este documento, empero, apenas encontró alguna resonancia.<sup>55</sup>

Una declaración conjunta fue igualmente publicada por los presidentes de las conferencias episcopales polaca y alemana.<sup>56</sup> Ya cuatro años antes, con motivo del cuadragésimo aniversario de su intercambio epistolar de 1965 —de manera similar a la de los obispos luteranos en el 40 aniversario del Memorandum de la EKD—, habían exhortado a los políticos de ambos países a no instrumentalizar políticamente el pasado por querer aprovechar ventajas a corto plazo, para no abrir de nuevo heridas que apenas estaban cicatrizando.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> Esta contraposición de bloques fue la causa de que, por ejemplo, el Parlamento Europeo en 2005 no haya podido llegar a una resolución común sobre el fin de la Segunda Guerra Mundial y que haya cedido la señal más espectacular sobre el sexagésimo aniversario del fin de la guerra, así como la interpretación que con ella iba implícita en torno a dicho conflicto armado y a la posguerra al presidente Putin con sus grandes ceremonias de la victoria el 9 de mayo de 2005 en Moscú. Por el contrario, el Parlamento Europeo aprobó mayoritariamente el 2 de abril de 2009 una resolución a iniciativa de tres diputados de Estonia, la República Checa y Hungría, por la cual se declara al 23 de agosto, día de la firma del Pacto Ribbentrop-Molotov, como el Día Europeo de la Conmemoración de las Víctimas del Nacionalsocialismo y del Comunismo.

<sup>55</sup> La declaración, con el título “Das Jahr 1989 feiern, heißt auch, sich an 1939 zu erinnern! Eine Erklärung zum 70. Jahrestag des Hitler-Stalin-Pakts am 23. August” [“Celebrar el año 1989 significa recordar el año 1939! Una declaración con motivo del 70 aniversario del pacto Hitler-Stalin en 23 de agosto”], se encuentra en seis idiomas bajo *www.23august1939.de* consultada el 4 de septiembre de 2009.

<sup>56</sup> El texto íntegro de la declaración del 25 de agosto de 2009 se encuentra en la página electrónica de la Conferencia Episcopal Alemana *http://www.dbk.de/aktuell/meldungen/01994/index.html* consultada el 4 de septiembre de 2009.

<sup>57</sup> Para mayores detalles, véase *http://www.dbk.de/imperia/md/content/pressemittellungen/2005-polen/gemeinsame\_erkla\_rung.pdf* consultada el 4 de septiembre de 2009.

Los obispos advierten ahora que no sólo decrece continuamente el número de quienes todavía vivieron en carne propia la Segunda Guerra Mundial, sino también de aquellos que emprendieron los primeros pasos de la reconciliación. Por eso, afirman, es tan importante que las jóvenes generaciones alcancen un adecuado entendimiento de la Segunda Guerra Mundial. El peso principal de la declaración está dedicado al futuro, a la perfección de la reconciliación entre alemanes y polacos en el marco del proceso de la integración europea. Pero un futuro compartido puede ser construido solamente sobre los fundamentos de una relación honesta con el pasado.

Una dimensión europea caracterizó a la ceremonia llevada a cabo el 1o. de septiembre de 2009 en la Westerplatte, cerca de Danzig, para conmemorar el inicio de la Segunda Guerra Mundial, pues fue allí en donde se hicieron los primeros disparos de la contienda. Los discursos pronunciados en dicha ocasión por dirigentes políticos internacionales muestran claramente qué significado político tan actual poseen las maneras de contemplar los hechos históricos hoy en día. En los días y semanas anteriores, se habían difundido en los medios de comunicación rusos algunas interpretaciones de la historia previa del pacto Ribbentrop-Molotov que no sólo en Polonia causaron molestias. En ellas, se achacaba a Polonia y Alemania el haber realizado en parte un juego secreto contra la Unión Soviética, por lo que, según estas interpretaciones, Stalin, por razones de Estado soviéticas, no tuvo otra opción que firmar un acuerdo con Hitler.

Fue un gran éxito de Polonia el lograr que Putin, primer ministro ruso, aceptara tomar parte en las celebraciones, pues hasta ese momento no existía, ni para la Unión Soviética ni para Rusia, una “Segunda Guerra Mundial”, sino una “Gran Guerra Patriótica”, que comenzó, según esto, con la invasión de la Alemania de Hitler a la Unión Soviética el 22 de junio de 1941. Todo el mundo estaba concentrado en el discurso de Putin, así como en el del presidente de Estado y en el del primer ministro polacos. El presidente de Estado del país anfitrión, si bien atacó duramente a la Unión Soviética por su comportamiento en 1939 y por el asesinato de más de 20,000 oficiales polacos, prisioneros de guerra, a principios de 1940, y a Rusia por sus “tendencias neoimperiales”, se disculpó porque Polonia, en 1938, conforme al Tratado de Múnich, tomó parte en la repartición de los territorios periféricos de Checoslovaquia. El presidente calificó esto no sólo como una “falta”, sino como un “pecado”. Putin, que tuvo que oír del premier Donald Tusk que los soldados del Ejército Rojo, si bien liberaron a Polonia, no le trajeron la libertad, se dirigió en sus explicaciones acerca de las causas de la Segunda Guerra Mundial, mucho más allá en dirección a las interpretacio-

nes comunes en el occidente que lo que hasta ese momento lo había hecho la posición oficial rusa (además, habló en un tono mucho más mesurado que el empleado por muchos medios rusos en los días anteriores). No obstante, estuvo claro que se quedó aislado de los demás con su visión de la historia.<sup>58</sup>

La canciller federal alemana Ángela Merkel, quien representaba al principal culpable de la Segunda Guerra Mundial, subrayó en una alocución breve, enérgica y clara, que Alemania desató la guerra, que trajo sobre Europa un sufrimiento incommensurable, y que por lo mismo, surge de todo ello una “encomienda” de “estructurar el futuro con la conciencia de nuestra responsabilidad, siempre presente”. Si también en Alemania se piensa en los alemanes que, al final de la guerra, perdieron su patria, continuó la canciller, se hace esto “no con el ánimo de cambiar algo en la permanente responsabilidad histórica de Alemania”.<sup>59</sup> Las palabras de Merkel fueron recibidas con gran reconocimiento, colaboraron para continuar construyendo la confianza y traerán frutos a mediano y largo plazo. En el centro de la atención, a resultados precisamente de esta manera de acercarse al pasado, no estuvo el principal culpable del inicio de la Segunda Guerra Mundial, sino el representante de Rusia, cuyos representantes oficiales siguen teniendo problemas con su valoración histórica de los acontecimientos de 1939 y de los años posteriores.

Cuando un país construye un orden político democrático, después de haberse sobrepuesto a una dictadura, debe atender en ello no sólo a la creación de un correspondiente sistema político de instituciones y organizaciones. A mediano y largo plazo, una sociedad no puede menos que confrontarse con la dictadura pasada. Esto atañe primero el nivel del acercamiento con las injusticias cometidas por el Estado, proceso en el que es posible una gran cantidad de modelos, que abarcan desde la rigurosa persecución jurídica de los culpables hasta la amnistía completa, desde la anulación de la legislación pasada hasta la rehabilitación y, en su caso, la indemnización y reparación del daño a las víctimas.<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> El texto de los discursos más importantes en lengua polaca se encuentran “O prawdziu na Westerplatte”, *Rzeczpospolita* 2.9.2009, [http://www.rp.pl/artukul/357046\\_O\\_prawdzie\\_na\\_Westerplatte.html](http://www.rp.pl/artukul/357046_O_prawdzie_na_Westerplatte.html) consultada el 10 de septiembre de 2009.

<sup>59</sup> Las palabras pronunciadas por la canciller federal Ángela Merkel durante la ceremonia en la Westerplatte el 10 de septiembre de 2009 se pueden leer en [http://www.bundeskanzlerin.de/nm\\_683608/Content/DE/Rede/2009/09/2009-09-01-bkin-danzig.html](http://www.bundeskanzlerin.de/nm_683608/Content/DE/Rede/2009/09/2009-09-01-bkin-danzig.html) (consultada el 10 de septiembre de 2009).

<sup>60</sup> Arnold, Jörg, “Criminal Law as a Reaction to System Crime: Policies for the Past in European Transitions”, en Borejsza, Jerzy W. y Ziemer, Klaus (eds.), *Totalitarianism and Authoritarianism in Europe. Lessons and Legacies From the Twentieth Century*, Nueva York, Oxford, Berghahn, 2006, pp. 399-430.

Como la empiria de Europa después de 1945 nos enseña, puede durar décadas después del final de una dictadura hasta que una sociedad comience a ocuparse con mayor profundidad de su muy desagradable pasado. En la República Federal Alemana comenzó este proceso hasta más o menos 20 años después del final del régimen nacionalsocialista, en Austria tardó otros 20 años más. También en España tuvieron que transcurrir más de dos décadas después de la muerte de Franco para que comenzara una confrontación con su época. Esto atañe no tan sólo al nivel jurídico del acercamiento al pasado, sino también el juicio del régimen respectivo en la historiografía y además también su valoración a través de las elites políticas y de la sociedad en su conjunto. En esto puede tener lugar en el interior de una sociedad, durante largos periodos de tiempo, una “falta de sincronía” en la conciencia de distintos grupos. En parte, estas contradicciones entre las diferentes posturas del pasado (“colaboradores” *vs.* “resistencia”) pueden ser tan vehementes, que al principio parece que es mejor que aparezca cierta amnesia como una especie de “sueño reparador”. Pero a largo plazo no se puede evitar una sincera confrontación con las páginas difíciles del pasado propio, si es que una sociedad quiere aparecer como digna de fe ante sí misma y en el contexto internacional.

La sociedad alemana ha recorrido un largo camino hasta llegar a su actual perspectiva frente a la Segunda Guerra Mundial en general y frente a la política alemana de ocupación en Polonia en particular. Con cierta regularidad se han escuchado llamados, desde diferentes puntos de vista, para trazar una especie de “línea conclusiva” con el pasado, como sucedió por ejemplo en la “controversia de los historiadores” de los años ochenta o en el llamado “debate Walser-Bubis”.<sup>61</sup> Estos llamados han desatado inmediatamente una enérgica oposición. Los historiadores, que comenzaron a investigar acerca de su propio papel durante el nacionalsocialismo ya muy tarde, esto es después del Congreso de Historiadores de Frankfurt en 1999, han indagado en los últimos años el apoyo de sectores profesionales cada vez más amplios de la sociedad alemana al régimen dictatorial nazi, que va desde el prestado por los médicos, pasando por los juristas hasta los profesores universitarios. También en torno a la política de ocupación en Polonia se investigan constantemente nuevos campos temáticos. Entre los historiadores de ambos países existe una amplia coincidencia en lo que atañe a la valoración de las principales cuestiones relativas a la Segunda Guerra Mundial. Por el contrario, parece que es esencialmente más difícil conciliar el recuerdo que

---

<sup>61</sup> El debate se realizó entre Martin Walser e Ignatz Bubis, a raíz de las declaraciones del primero el 11 de octubre de 1998 (nota de los editores).

ambas sociedades guardan de la guerra y que no es solamente transmitido por los historiadores. En el caso de Alemania y de Polonia, esto ya se ha logrado relativamente en gran medida. Entre las sociedades que permanecieron más de 40 años bajo el dominio comunista y en las cuales las preguntas alrededor de la Segunda Guerra Mundial eran temas ampliamente prohibidos, han surgido después de 1989 los traumas de hacía más de medio siglo y que deben ser tratados. Esto atañe por ejemplo a la relación de los polacos y de los rusos entre sí, pero también la de los polacos y ucranianos, de los húngaros y eslovacos, de los húngaros y los rumanos, de los bálticos con los rusos —y la lista podría extenderse más—. El requisito para un acercamiento de las respectivas sociedades es primero la relación sincera con respectivo pasado propio. Ese es un indicador esencial de la fuerza de la sociedad civil, que debe afianzar la construcción de estructuras democráticas intersociales. Sin embargo, también es una condición previa para el entendimiento entre sociedades, cuyas relaciones están lastimadas debido al pasado difícil. La desintegrada Yugoslavia de la década de los noventa se ha encargado de poner en claro de manera espantosa, a dónde se puede llegar cuando este pasado no se procesa y cuando se instrumentaliza políticamente.

## RELIGIÓN, DEMOCRATIZACIÓN Y PROMOCIÓN INTERNACIONAL DE LA DEMOCRACIA\*

Julia LEININGER

SUMARIO: I. *Democratización y actores islámicos en Mali*. II. *Implicaciones para el fomento internacional de la democracia: el papel (anti)democrático de los actores islámicos en Mali*. III. *Bibliografía*.

En la investigación politológica de la democratización predominan dos suposiciones falsas acerca de la relación entre democracia y religión. La primera es la argumentación esencialista de que determinadas religiones son más propicias para la democracia que otras.<sup>1</sup> La segunda afirma que una estricta separación entre Estado y religión es una condición necesaria para una democracia. Estudios empíricos recientes acerca de sociedades con distintas características religiosas en Europa del Sur, Latinoamérica, África Occidental, Georgia, India, Indonesia, Japón, Taiwán y Ucrania contradicen estas suposiciones.<sup>2</sup> En lugar de esto sugieren que, en democracias o en procesos de democratización, la importancia de los actores religiosos en pro o en contra

---

\* La presente contribución es una versión ligeramente modificada del texto “Religion und Demokratisierung am Beispiel islamischer Akteure in Mali. Implikationen für internationale Demokratieförderung” [Religión y democratización tomando el ejemplo de los actores islámicos en Mali. Implicaciones para la democratización internacional], en Wilhelm, Jürgen y Hartmut, Ihne (eds.), *Religion und globale Entwicklung* [Religión y desarrollo global], Bonn, 2009, pp. 229-249. Versión publicada en la edición de 2009.

<sup>1</sup> Huntington, Samuel, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, 1991.

<sup>2</sup> Künkler, Mirjam y Leininger, Julia, “Säkularisierung” [Secularización], en Nohlen, Dieter y Schultze, Rainer-Olaf (eds.), *Lexikon der Politikwissenschaft* [Diccionario de ciencia política], Múnich, C. H. Beck Verlag. (Hay una edición en español de este diccionario, a cargo de El Colegio de Veracruz y Editorial Porrúa, México, 2006, nota de los editores); Przeworski, Adam *et al.*, *Democracy and Development*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000; An-Na'im, A., *Islam and the Secular State: Negotiating the Future of Shari'a*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.



de la democracia depende fuertemente del respectivo contexto institucional, socioeconómico y político.

Asimismo, una mirada a la historia y al *status quo* de democracias establecidas como Alemania, Suecia o Gran Bretaña muestra que es antes bien la regla y no la excepción, que las democracias establecidas —en contra del postulado de secularización— mantengan relaciones institucionales entre Estado y religión. Por mostrar sólo unos ejemplos: en Gran Bretaña, Italia y España, el matrimonio religioso tiene total validez aunque no se efectúe ante instancias civiles; en Francia, un Estado laico, una quinta parte del presupuesto total de educación se destina a escuelas católicas y en Alemania se imparten clases de religión en las escuelas públicas. Si bien se discutió en Alemania si el prohibir en las escuelas a las mujeres islámicas el uso de la pañoleta en la cabeza representaba una intromisión del Estado en asuntos religiosos (*Kopftuchstreit*), no se partió; sin embargo, de que en esto o en general en la interdependencia institucional de religión y Estado existiese un obstáculo fundamental para la democracia. Antes bien, se trata de relaciones institucionales en el marco de un régimen democrático. El politólogo estadounidense Alfred Stepan ha conceptualizado las relaciones entre Estado y religión en las democracias de Europa como “twin tolerations”, esto es, que el Estado y la religión no están estrictamente separados entre sí, sino que están enlazados institucionalmente, respetando mutuamente las competencias respectivas.<sup>3</sup>

A pesar de estos conocimientos empíricamente fundados, sigue vigente en la ciencia política la convicción acerca de la supuesta relación “difícil” entre religión y democracia. Y no sólo ahí: también en la práctica política, particularmente en la política internacional de fomento a la democracia se mantiene tozudamente. La promoción internacional a la democracia es, desde la década de los noventa, un componente firme de la política de desarrollo bilateral y multilateral, sobre todo de los Estados pertenecientes al Donor Assistance Committee (DAC) de la Organization of Economic Cooperation and Development (OECD). Éstos gastan anualmente cerca de 11 mil millones de dólares o también el 12% de la ayuda oficial total al desarrollo para apoyar procesos de democratización en países en desarrollo.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Stepan, Alfred, “The World’s Religious Systems and Democracy: Crafting the ‘Twin Tolerations’”, *Arguing Comparative Politics*, Oxford-Nueva Cork, Oxford University Press, pp. 213-254.

<sup>4</sup> Cfr. Burnell, Meter, “Promoting Democracy”, en Caramani, Daniele (ed.), *Comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press 2008. Los datos estadísticos de la OECD se

Estas medidas se basan en el supuesto instrumental de que la democracia es un requisito central de un desarrollo amplio y sustentable, así como de la seguridad y la paz. Además, se añade una argumentación normativa, según la cual la democracia representa al único régimen capaz de garantizar los derechos universales.<sup>5</sup> Los actores religiosos juegan, *grosso modo*, un pequeño papel en las medidas de fomento a la democracia.

Ante este panorama de fondo, para el presente análisis es decisiva la pregunta acerca de qué significado cobran los actores religiosos para los procesos de democratización. ¿Cómo y de qué manera influyen en la democratización? ¿La impulsan o la obstaculizan? Para las políticas de desarrollo, las respuestas a estas preguntas son de relevancia cuando se trata de desarrollar estrategias para apoyar la democratización y ganar colaboradores —posiblemente también religiosos— hacia el trabajo conjunto. Hasta ahora, estas preguntas han permanecido ignoradas, debido a la forma negligente con que se han tratado las cuestiones religiosas, tanto en lo que atañe a las formas de conducta, actitudes e influencia de los actores religiosos que fomentan o impiden la democracia.

En las líneas que siguen nos serviremos del ejemplo de Malí<sup>6</sup> para ir tras la pregunta del significado que puedan tener los actores islámicos para la consolidación o el debilitamiento de instituciones, actitudes y formas de conducta democráticas. Esta colaboración comienza con un bosquejo histórico de la democratización en Mali y del papel de los actores islámicos. En un segundo paso se pondrán de relieve cinco diferentes significados de actores islámicos en la sociedad y en la política locales. Bajo la consideración del contexto social y político se analizará entonces la influencia que ejercen los actores musulmanes sobre la democratización del país. Por último, a partir del caso de Mali se derivarán las implicaciones para la investigación y para la práctica de políticas del desarrollo.

---

encuentran en: [http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?DatasetCode=ODA\\_SECTOR](http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?DatasetCode=ODA_SECTOR) (consultado el 15 de marzo de 2009). No es posible averiguar datos exactos para el fomento a la democracia porque los Estados donantes de la OECD/DAC denominan de distintas formas medidas de apoyo. Así, una gran parte de estas medidas aparecen como “governance”.

<sup>5</sup> Grävingholt, Jörn, Leininger, Julia y Schlumberger, Oliver, “Demokratieförderung: Quo vadis?” [Fomento de la democracia: ¿a dónde vas?], *Aus Politik und Zeitgeschichte* [De política e historia contemporánea], 8/2009, Bonn, 2009, pp. 28-33; *id.*, “Demokratie: Kein Ende der Geschichte” [Democracia: ningún fin de la historia], *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Analysen und Stellungnahmen* 1/2009, Bonn, 2009.

<sup>6</sup> También se acepta la escritura “Mali” (nota de los editores).

## I. DEMOCRATIZACIÓN Y ACTORES ISLÁMICOS EN MALI

En la sociedad maliense se califica casi el 90% de la población como musulmana.<sup>7</sup> Tanto diferentes escuelas sunitas de derecho<sup>8</sup> como algunas corrientes modernistas caracterizan al islam de Mali a principios del siglo XXI. La mayoría de los musulmanes del país pertenecen al islam sunita, en el que sobre todo las dos grandes confraternidades sufitas *Quadiriyya* y *Tijaniyya* son las asociaciones islámicas del país más antiguas y arraigadas en las zonas rurales.<sup>9</sup> Esta última se ha extendido mucho en Mali, dividiéndose en dos ramas: *Hamawiyya* y *Tarbiyya*. Junto a las confraternidades tradicionales sufíes están los reformistas, que representan a una minoría nominal.<sup>10</sup> Éstos practican una interpretación ortodoxa de los textos sagrados y condenan en parte las prácticas místicas sufíes, pero sobre todo la veneración a los santos, inherente al sufismo, a la que tachan de antiislámica. Hoy en día, particularmente las elites económicas y educadas —hablantes de árabe— son las que

---

<sup>7</sup> Afrobarometer *Summary of Results. Round 3 Afrobarometer Survey in Mali*, Bamako-Michigan, Michigan State University et al., 2005; Basedau, Matthias “Le grand consensus séculaire? Islam, Party Politics, and Democracy in Mali”, Documento para el encuentro anual de la American Political Science Association 2007, Chicago, 31 de agosto al 1o. de septiembre de 2007. Según Basedau, en 2006, 87.1 % de los malienses encuestados se dijeron musulmanes, de los que un 5.6 % son partidarios de los reformistas de Mali. De acuerdo con estimaciones estadísticas, el porcentaje de los musulmanes practicantes está entre 65 y 90%. A las religiones animistas tradicionales pertenece un 3.8% de los encuestados, 2.8% son cristianos, de los que 0.9% son católicos, 1.3% protestantes y 0.6% miembros de iglesias africanas libres de inspiración cristiana.

<sup>8</sup> La escuela más extendida es la *malikita*. Aproximadamente 5% de los musulmanes del país sigue las prácticas del derecho de la *hanbalítica*. (La escuela —*madhhab*— malikita se remonta a Malik Ibn Anas ibn Malik al-Asbahi [hacia 708-795]; la *hanbalítica* fue fundada por Ahmad Ibn Hanbali [780-855] y pasa por ser la más pequeña y la conservadora, incluso fundamentalista, de las cuatro *madhhabs* suníes: nota de los editores).

<sup>9</sup> Para un panorama más detallado y sistemático de los actores islámicos, véase Soares, Benjamin E, *Mali Im Visier der Islamismus-Fahnder* [Mali: en la mira de los investigadores del islam], 2005, y Magassa, Hamidou, “Islam und Demokratie in Westafrika Der Fall Mali” [Islam y democracia en África Occidental: el caso Mali], en Weiss, Michael y Bröning, Holger (ed.), *Politischer Islam in Westafrika. Eine Bestandsaufnahme* [El islam político en África occidental: un inventario], Münster, Lit Verlag, 2006, pp. 116-150.

<sup>10</sup> A ellos se les denomina desde fuera como *Wahabiyya*. Para una presentación a fondo y diferenciada de los reformistas de Mali, véase Hock, Carsten, *Fliegen die Seelen der Heiligen? Muslimische Reform und staatliche Autorität in der Republik Mali seit 1960* [¿Vuelan las almas de los santos? Reforma musulmana en la República de Mali desde 1960], Berlín, Klaus Schwarz Verlag, 1999.

se cuentan entre los reformistas. Desde el exterior, son sobre todo Arabia Saudita y Libia quienes continuamente apoyan su expansión, recientemente a través de la construcción de escuelas del Corán y de mezquitas, predominantemente en el norte del país.<sup>11</sup> La democratización del sistema político ha tenido como consecuencia la pluralización de las organizaciones islámicas. Mientras el “panorama islámico” bajo el régimen autoritario de más de 30 años de Moussa Traoré se mantuvo relativamente homogéneo,<sup>12</sup> la cantidad de organizaciones y uniones islámicas registradas prácticamente “explotó” en la década de 1990. Mientras que Carsten Hock registró (mayo de 1995) 39 asociaciones islámicas, el número de las agrupaciones oficialmente registradas ascendió en 2008 a por lo menos 135; fuentes no oficiales parten de 190.<sup>13</sup> No se dispone de datos exactos sobre el número de miembros, pero se estima que por lo menos un tercio de la población de Mali pertenece, de manera activa o pasiva, a estas organizaciones.<sup>14</sup> Los objetivos que persiguen las asociaciones islámicas varían. A grandes rasgos se pueden reducir a la educación en la fe musulmana y a tareas de beneficencia y caridad. Algunos grupos se fundaron por motivos políticos para representar intereses islámicos en la política nacional.<sup>15</sup> A raíz del reducido material informativo se mantienen sin respuesta muchas preguntas sobre la orientación exacta de los objetivos de organizaciones individuales, así como sobre su trasfondo teológico.

<sup>11</sup> Benthall, Jonathan, “Islamic Aid in a North Malian Enclave”, *Anthropology Today*, 22 (4), 2006, pp. 19-21. Especialmente la agrupación libia *Dawa Al-Islamiyya* ha fortalecido con ello su presencia en la capital Bamako, así como en Kidal y Mopti. Por lo demás, el *Wahabismo* saudí, en el pasado reciente, ha ganado influencia en Tombuctú y en Sikasso.

<sup>12</sup> Hasta la apertura democrática en 1991, el islam en Malí estuvo organizado de forma “dual”, esto es, las confraternidades sufíes *versus* los reformistas.

<sup>13</sup> Hock, Carsten, *op. cit.*, nota 10. El ministerio encargado del registro legal de asociaciones y de organizaciones no gubernamentales (*Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales*), registró en 2008 en total 8542 asociaciones; para ello véase [www.matel.gov.ml/association\\_parti/Fichiers/listeassociation.pdf](http://www.matel.gov.ml/association_parti/Fichiers/listeassociation.pdf) (consulta realizada el 22 de marzo de 2008). De ellas, 205 afirman que sus objetivos son de naturaleza religiosa (70 se denominan cristianas y 135, islámicas). En tanto que el matiz religioso o la pertenencia sean visibles a través del nombre de la agrupación correspondiente, se dedican a la educación en la fe islámica y al trabajo social y cultural; ofrecen un lugar de encuentro para mujeres y otros grupos musulmanes. Para más detalles, véase Le Vine, Victor, “Mali: Accomodation or Coexistence”, en Miles, William F. S. (Hg.), *Political Islam in West Africa. State-Society Relations Transformed*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 2007, pp. 73-99.

<sup>14</sup> Matthias Basedau, apoyándose en su encuesta, parte de un tercio de la población. *Cfr.* Basedau, Matthias, *op. cit.*, nota 7.

<sup>15</sup> Brenner, Louis, *Controlling Knowledge. Religion, Power and Schooling in a West African Muslim Society*, Bloomington/Indianapolis, Indiana University Press, 2001.

Un rasgo que comparte la mayoría de las agrupaciones y organizaciones en Mali es que por regla general se aglutinan en torno a un clérigo o *Marabout* y que no se concentran en un pequeño número de confraternidades sufíes, como sucede en el vecino Senegal.<sup>16</sup> Por el contrario, son las mezquitas las que forman la principal unidad de organización: “El verdadero eje de las organizaciones islámicas en Mali son las mezquitas: sirven tanto de lugares para el testimonio de la fe como de centro para tratamiento de conflictos y de formación”.<sup>17</sup> En numerosas mezquitas se encargan los comités de administración, formados al menos por dos personas, por un constante enlace con los fieles. El financiamiento de las organizaciones islámicas locales procede esencialmente de las cuotas de los miembros, en el caso de las mezquitas de los reformistas procede frecuentemente también de países árabes.<sup>18</sup>

Asimismo, de manera aislada han aparecido desde más o menos 2004 agrupaciones militantes bajo la influencia de las argelinas *Groupe Islamiste Armé* y *Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat* (GSPC). Se dedican generalmente a acciones criminales en las zonas fronterizas de Mali y no persiguen objetivos políticos.<sup>19</sup> Además, de acuerdo a algunos datos aislados, en los últimos años también se han establecido en Mali, a partir de una cre-

---

<sup>16</sup> Algunos clérigos se agrupan a su vez de manera informal en alguna orden; véase Hock, *op. cit.*, nota 13; Schulz, Dorothea E., “Charisma and Brotherhood’ Revisited: Mass-Mediated Forms of Spirituality in Urban Mali”, *Journal of Religion in Africa*, vol. 33, núm. 2, 2003, pp. 146-171, y Soares, Benjamin F., “Islam in Mali in the Neoliberal Area”, *African Affairs*, vol. 105, núm. 418, 2005, pp. 77-95.

<sup>17</sup> Magassa, *op. cit.*, nota 9, p. 125.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 126.

<sup>19</sup> La existencia de corrientes wahabitas/salafistas y su concentración en la región norte de Mali ha movilizado a los Estados Unidos: desde 2005, Mali se ha comprometido, en el marco de la *Trans-Sahara Counterterrorism Initiative* (TSCTI), impulsada por Estados Unidos, a combatir activamente a las agrupaciones terroristas. La TSCTI se fundó porque se presume que el territorio del Sahara ofrece un espacio de refugio paulatinamente favorecido por los terroristas, sobre todo por grupos de orientación islámica fundamentalista. Si bien los protagonistas del conflicto en el norte del país, que desde 2006 se ha vuelto a intensificar, en parte han entrado en contacto con movimientos radicales salafistas de Argelia, según apreciaciones de observadores experimentados no hay que temer ninguna radicalización general de actores islámicos en el país; véase ICG (International Crisis Group), *Islamist Terrorism in the Sahel: Fact or Fiction?*, Brussels, International Crisis Group, 2005, pp. 16 y ss. y Soares, *op. cit.*, nota 6; Körner, Peter, *Religion und Konflikt in Afrika: zur Rolle von Religion in 28 Gewaltkonflikten in Afrika südlich der Sahara* [Religión y conflicto en África: acerca del papel de la religión en 28 conflictos violentos en África al sur del Sahara], Hamburgo, GIGA Institut für Afrikastudien, 2007, p. 59. (El salafismo es un movimiento reformista musulmán surgido en Egipto a fines del siglo XIX; la voz árabe *salaf* significa “predecesores”: nota de los editores).

ciente actividad de la embajada iraní, algunos grupos chiitas. Sobre dichos grupos, empero, no existe hasta ahora ninguna información.<sup>20</sup>

En general, la tolerancia es considerada en la sociedad maliense como uno de los más importantes mandamientos, a pesar de algunas tensiones aisladas provenientes de la muy heterogénea mezcla de actores islámicos, lo que ha posibilitado hasta ahora una convivencia pacífica continua entre los diferentes grupos étnicos y religiosos. En general, la mayoría de los actores islámicos aparece como moderada y proclive a la democracia y acepta el orden fundamental de libertades en el país.<sup>21</sup>

En el proceso de democratización, las organizaciones y los clérigos musulmanes juegan papeles distintos en las diferentes fases de la transición. Los protagonistas islámicos, en comparación con otras organizaciones no estatales, no ejercían ninguna influencia decisiva sobre la apertura del régimen autoritario de Traoré, quien en gran medida las había cooptado.<sup>22</sup> Jugaron por tanto un papel neutral. En la fase de transición, en la Conferencia Nacional de 1991, se integraron en el nuevo orden institucional del sistema político. Con respecto a lo religioso, se discutió por una parte el fijar en la Constitución un orden jurídico según el modelo de un orden social islámico, incluyendo la codificación del derecho consuetudinario islámico predominante (laicismo *versus* Estado islámico); por la otra, se encontraba en el orden del día la codeterminación formal e institucional de los actores islámicos en los futuros procesos de decisión democráticos, a través de la fundación de partidos políticos de inspiración religiosa. Las nuevas organizaciones islámicas participantes se pronunciaron por un orden social islámico y por la posibilidad de fundar partidos políticos religiosos. Sin embargo, la Conferencia Nacional se decidió finalmente por un orden estatal laico según el modelo francés y ya establecido en la Constitución del 25 de enero de 1992, y por la prohibición de partidos políticos de motivación religiosa.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Magassa, *op. cit.*, nota 9, p. 123.

<sup>21</sup> Acerca de la tolerancia, véase Pringle, Robert, "Mali's Unlikely Democracy", *Wilson Quarterly*, vol. 30, núm. 2, 2006, pp. 31-39; sobre la disposición pacífica de los actores islámicos, *cf.* Magassa, *op. cit.*, nota 9.

<sup>22</sup> Diarra, Cheick Omar, *Vers la Troisième République du Mali*. París, L'Harmattan, 1991.

<sup>23</sup> Ordonnance 91-075/PCTSP del 10 de octubre de 1991. Esta ley fue sustituida en 2004 por la siguiente: Loi 00-45, del 7 de julio de 2000. Además, en la nueva ley electoral (Loi 06-044 del 4 de septiembre de 2006), a las organizaciones y personas religiosas se les asigna una función activa en el proceso electoral, porque en la conformación formal de la Comisión Electoral independiente, compuesta por 15 miembros, según el artículo 7o. de la misma ley, está prevista una representación religiosa. En las elecciones nacionales de 2002,

Además, la libertad religiosa está garantizada por la Constitución. Los actores islámicos reconocen las decisiones de la Conferencia Nacional sin reservas. Las organizaciones islámicas participantes atribuyen su derrota a su representación numéricamente pequeña en dicha Conferencia, y si bien se quejan de ello, han pasado a los hechos, fundando un *Comité de Coordination des Associations Islamiques du Mali*, para representar mejor sus intereses políticos en el futuro.<sup>24</sup> Una vez concluida la Conferencia Nacional comenzó la puesta en práctica de las resoluciones allí tomadas. En el centro estaba la preparación de las elecciones democráticas fundacionales. El 23 de febrero de 1992 se realizó la primera ronda de las elecciones parlamentarias y el 8 de marzo del mismo año la segunda; el 12 y el 16 de abril, el pueblo de Mali eligió al presidente de la III República, Alpha Oumar Konaré. Con su toma de posesión en junio de ese mismo año, el gobierno de transición se disolvió. La transición había terminado.

En 2008, la República de Mali estaba considerada una de las democracias africanas más exitosas. No obstante, la democracia del país está catalogada en la literatura especializada rara vez como afianzada e irreversible, sobre todo debido a sus condiciones estructurales inestables. Siendo el quinto país más pobre del mundo, Mali apenas corresponde a las tesis de la teoría de la transformación,<sup>25</sup> de que las democracias solamente pueden ser permanentes cuando son acompañadas por condiciones de bienestar en favor de la población.<sup>26</sup> No obstante lo anterior, el orden democrático en el país se mantiene. Esto se explica en la literatura especializada a partir de las experiencias precoloniales como un sistema político de consenso y descentralización,<sup>27</sup> una sociedad civil activa, un capital social elevado y

---

un representante islámico de la AMUPI (*Association Malienne pour l'Unité et le Progrès de l'Islam*: nota de los editores) formó parte de la Comisión Electoral, en tanto que en las elecciones de 2007, igualmente nacionales, el “asiento islámico” permaneció vacío.

<sup>24</sup> Hock, *op. cit.*, nota 13.

<sup>25</sup> UNDP, *Human Development Report 2007/2008. Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World*, Nueva York, Naciones Unidas. 2007.

<sup>26</sup> La India puede servir en esto como ejemplo opuesto. Esta democracia, “la mayor del mundo”, en 2007 estaba ciertamente en el ámbito del “desarrollo medio” en el Índice de Desarrollo Humano del Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (lugar 128 en la lista de 177; Mali: 173 = más bajo desarrollo humano); sin embargo, la distribución del bienestar en la India es muy desigual.

<sup>27</sup> Pringle, Robert “Mali’s Unlikely Democracy”, *Wilson Quarterly*, vol. 30, núm. 2, 2006, pp. 31-39. En el contexto africano, *cf.* también Sandbrook, Richard, “Transitions without Consolidation: Democratization in Six African Cases”, *Third World Quarterly*, vol. 17, núm. 1, 1996, pp. 69-87.

fundado en la tolerancia social y la retirada de los militares de la política.<sup>28</sup> Según encuestas representativas del Afrobarómetro en 2001 y 2004, el sistema de gobierno democrático goza de amplio apoyo entre la población (2004: 57%; 2001: 63 %); 68 % no consideran que exista otra opción a dicho sistema de gobierno (Afrobarometer 2005). Sin embargo, un considerable tercio de la población (33 %) expresa su descontento con la democracia, lo que se fundamenta a partir de los cuatro más grandes obstáculos para la consolidación de la democracia: endeble Estado de derecho, elevada corrupción en el aparato del Estado, debilidad económica del país y debilidad del Poder Legislativo, incluyendo a los partidos políticos.

Considerando este escenario de retos, se presenta especialmente la pregunta, qué medios y formas de organización han elegido los actores islámicos para darle fuerza a sus reivindicaciones de participación en la conformación del país y qué espacio de juego han recibido, en este sentido, del Estado. Luego analizaremos sus distintos papeles y funciones.

### 1. *Instituciones formales: la institucionalización de la participación política de los actores islámicos*

Las condiciones formal-institucionales que el Estado maliense ha creado para regular las relaciones entre Estado y religión se caracterizan por una marcada continuidad independientemente del respectivo sistema de gobierno. Un cambio se registró después de 1991 sobre todo a través de la garantía del derecho de asociación, que condujo a una diferenciación de la comunidad musulmana en Mali y a un *boom* de asociaciones musulmanas. Acto seguido, aumentó también la competencia por el favor de los fieles y por el posicionamiento social entre actores islámicos “nuevos y viejos”, lo que no está libre de tensiones sociales. Mientras que el islam en los últimos años de la dictadura militar de Mousa Traoré era un elemento de aglutinamiento y unificador en la sociedad maliense —y por ello, instrumentalizado por el régimen autoritario—, subrayan actualmente muchos actores

---

<sup>28</sup> Smith, Zeric Kay, “From Demons to Democrats: Mali’s Student Movement 1991-1996”, *Review of African Political Economy*, vol. 24, núm. 72, 1997, pp. 249-263. Moestrup agrega además la organización horizontal de las comunidades de los *Bambara*, el mayor grupo étnico de Mali, como factor coadyuvante de la democracia. Moestrup, Sophia “The Role of Actors and Institutions: The Difficulties of Democratic Survival in Mali and Niger”, *Democratization* [Democratización], vol. 6, núm. 2, 1999, pp. 171-186.



sus diferencias, sin que el islam haya perdido en ello su efecto creador de identidad para la nación.<sup>29</sup>

La diferenciación institucional y de organización de la comunidad musulmana tuvo lugar simultáneamente con una politización de los actores islámicos.<sup>30</sup> Éstos reivindican en parte una participación política en asuntos públicos. El intento de ejercer influencia en las decisiones políticas es marcado sobre todo en esos ámbitos políticos en los que, en el contexto del país, las normas y reglas musulmanas son constitutivas, como la política de asistencia a las familias y para el orden jurídico. También durante las campañas políticas se percibe la politización de clérigos islámicos. En la década de los noventa, el *Sufi* Muhammadu, dirigente espiritual de los *Hamawiyya* y al parecer asesor religioso del presidente Konaré, se pronunció en sus prédicas en favor de determinados candidatos.<sup>31</sup> En 2002, el candidato a la Presidencia Ibrahim Boubacar Keita (IBK) recibió asimismo el apoyo de los reformistas.<sup>32</sup> Las recomendaciones para votar, debido a una conciencia laica muy arraigada en las elites políticas, en la población y en círculos islámicos, desataron fuertes críticas; igualmente los medios de comunicación las criticaron enérgicamente.<sup>33</sup>

En este contexto social, la elite política del país intentó sin éxito canalizar y controlar intereses políticos islámicos que no encontraban acceso a los procesos políticos, al carecer de una institución intermedia como un partido político. Esto se vio claro especialmente en las reformas a la Ley sobre la Familia, que no hubiese sido posible aprobar sin la participación

---

<sup>29</sup> Brenner, Louis, *Controlling Knowledge. Religion, Power and Schooling in a West African Muslim Society*, Bloomington-Indianapolis, Indiana University Press, 2001.

<sup>30</sup> Magassa, *op. cit.*, nota 9, p. 133.

<sup>31</sup> Soares, Benjamin F., *Islam and the Prayer Economy. History and Authority in a Malian Town*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2005, p. 215.

<sup>32</sup> Le Vine, Victor, "Mali: Accommodation or Coexistence", en Miles, William F. S. (Hg.), *Political Islam in West Africa. State-Society Relations Transformed*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 2007, pp. 73-99. IBK perdió las elecciones con 19.1 % de los votos, pero reconoció los resultados de las elecciones. *Cf.* acerca de esto: Baudais, Virgine y Chauzal, Grégory, "Les partis politiques et l'indépendance partisane d'Amadou Toumani Touré", *Politique Africaine*, vol. 104, 2006, pp. 61-80.

<sup>33</sup> Sears, Jonathan Michael, *Deepening Democracy and Cultural Context in the Republic of Mali 1992-2002*, Queens, Queen's University, 2007. Algunas recomendaciones para votar fueron dadas también por las iglesias cristianas. Por ejemplo, los obispos católicos malienses publicaron una carta pastoral, en la que indirectamente se pronunciaban por ATT (Amadou Toumani Touré es el actual presidente de la República; goza de muy buena fama pública tanto en su país como en el extranjero; nació en 1948 y se le conoce por las siglas de su nombre: ATT: nota de los editores).

de los actores islámicos. Así, el presidente Konaré, en 2000, impulsó la fundación de un gremio que debía regular las relaciones entre el Estado y el islam en Mali y además cumplir con el objetivo de coordinar los intereses musulmanes, así como el de crear un espacio de diálogo para reducir las tensiones en la comunidad musulmana.<sup>34</sup> Con ello, el gobierno democrático se inscribía en la tradición laica de los gobiernos anteriores. En ese año se fundó el *Haut Conseil Islamique du Mali* (HCIM), que debía funcionar como un órgano nacional de intermediación, que representara a la comunidad musulmana de Mali sobre todo frente al Estado y que promoviera la paz social.<sup>35</sup> En esta fundación participaron cinco grandes asociaciones de organizaciones islámicas. Formalmente, el HCIM está organizado internamente de manera democrática y se compone de cuatro instituciones.<sup>36</sup> El núcleo lo forma la Oficina Ejecutiva, electa cada cinco años, compuesta de cerca de 30 miembros y que representa y administra al HCIM, y que también representa peticiones políticas.<sup>37</sup> La elección de los miembros de esta Oficina se realiza en los congresos anuales del HCIM, que reúne a un amplio espectro de actores islámicos. En 2002 y 2008, las elecciones tuvieron un fuerte tinte político y desembocaron en controvertidas discusiones, sobre todo porque el influyente cargo del presidente del HCIM debía ser ocupado por una persona que gozase de la más amplia representatividad posible.<sup>38</sup> Cuando no se realizan elecciones, el Congreso Anual se dedica a la coordinación de los intereses musulmanes.<sup>39</sup> Para la administración, una Comisión de Control auxilia al HCIM y un Consejo Nacional, que hasta el momento casi no sale a la luz pública, así como las conferencias nacionales de los *Ulama*; todos ellos deben actuar de manera ideal en el sentido de *checks and balances* y vigilar así el trabajo de la Oficina Ejecutiva.<sup>40</sup> Económica, material y en parte políticamente, el trabajo del HCIM es apoyado por el MATCL (*Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales*).

En los hechos, el papel del HCIM en la política y en la sociedad depende fuertemente de la posición social y de la personalidad de su dirigencia. Entre 2002 y 2008, el representante de la gran *Association Malienne pour*

<sup>34</sup> Magassa, *op. cit.*, nota 9; Soares, *op. cit.*, nota 9.

<sup>35</sup> Le Vine, *op. cit.*, nota 32, p. 88.

<sup>36</sup> Magassa, *op. cit.*, nota 9, p. 125.

<sup>37</sup> Los miembros de la Oficina Ejecutiva no deben pertenecer a ningún partido político.

<sup>38</sup> En 2002, el Estado intentó mediar entre los actores religiosos.

<sup>39</sup> El Congreso Anual, después de su conferencia constitutiva en 2002, sesionó regularmente por primera vez en 2008.

<sup>40</sup> Magassa, *op. cit.*, nota 9, p. 125.

*l'Unité et le Progrès de l'Islam* (AMUPI), Thierno Boubacar Thiam, dirigió la Oficina Ejecutiva del Consejo.<sup>41</sup> En esta época el HCIM sale a la palestra sobre todo cuando surgen conflictos en el interior de la comunidad musulmana mali, por ejemplo en la construcción de mezquitas o en la interpretación del Corán. Desde enero de 2008 lo preside el imán de la gran mezquita de Bamako, Mahmadou Dicko.<sup>42</sup> Este clérigo es ampliamente conocido por su compromiso proactivo y directo en asuntos de la política cotidiana y le ha dado al HCIM en su aún corta presidencia mucho más presencia y peso político que sus antecesores. En general, el HCIM se ha establecido como un gremio que, en el proceso político formal maliense, se ha enraizado, y sin cuyo voto en ciertos ámbitos políticos prácticamente no podrían tomarse decisiones.

## 2. Instituciones informales: la función legitimadora del Islam

Siguiendo costumbres tradicionales, la elite política mali hace uso, en este país democrático, de instituciones informales en las que el régimen autoritario basó su legitimación. En esto se apoya en elementos de identidad social como el islam: “Since independence, every Malian government —democratically elected or not— has attempted to associate itself with Islam and its public expression”.<sup>43</sup>

La exhibición diaria de la identidad religiosa se extiende tanto en el simbolismo político y el discurso como en la acción de los actores políticos. Así, la referencia a una divinidad todopoderosa, bajo cuya égida se encuentra la política y que dirige la historia del mundo, se encuentra en el orden del día en el discurso público y político. Esta referencia religiosa tiene efectos, por una parte, en la creación de identidad y forma por lo tanto una piedra angular para la legitimidad política de los actores respectivos. Ciertamente, estos actores también se refieren a esta divinidad cuando intentan escaparse de su responsabilidad mundana.

---

<sup>41</sup> La Oficina Ejecutiva estaba compuesta por 33 miembros, entre ellos cuatro mujeres.

<sup>42</sup> Al Congreso Anual 2008 asistieron 246 delegados de ocho regiones del país y terminó con la controvertida elección de una nueva Oficina Ejecutiva. El Congreso fue impugnado por algunos miembros de la comunidad musulmana porque a los organizadores se les atribuyeron errores en los procedimientos, que habrían hecho imposible la participación de todas las organizaciones islámicas interesadas; *cfr.* la carta publicada en: <http://www.maliveweb.net/category.php?NID=27314>. Acontecimientos como éste no sólo advierten de fisuras entre los actores islámicos, sino también muestran la relevancia que éstos le conceden al HCIM.

<sup>43</sup> Soares, *op. cit.*, nota 31, p. 236.

En las negociaciones políticas se expresa la pertenencia de las elites políticas al islam particularmente de dos maneras. Primero, “se sirven” en público y regularmente de la tradicional “industria del rezo” (*prayer economy*). Actores políticos, por ejemplo el presidente Konaré (1992-2000) y Amadou Toumani Touré (ATT, desde el 2000 en funciones), buscaban o buscan a ciertos dirigentes sufíes para encontrar ahí apoyo espiritual hacia el ejercicio de su poder político. En contrapartida, los clérigos reciben generosos donativos materiales, como automóviles o dinero.<sup>44</sup> En segundo lugar, cuando los actores políticos visitan oficialmente ciudades o pueblos que no conocían previamente, incluyen frecuentemente a los clérigos musulmanes locales en su programa y les extienden regalos, o bien los buscan expresamente en festividades musulmanas. Así, Benjamín Soares llega a la conclusión siguiente: “Unlike the colonial state, the postcolonial Malian state has not restricted the interactions between religious leaders and their followers, nor the exchange, accumulation and redistribution of resources around them”.<sup>45</sup>

La función de legitimación que corresponde al Islam a través de la exhibición abierta de la fe no daña a la democracia, puesto que representa un elemento de enlace ideal entre la elite política y la sociedad. Empero, sí tienen un efecto limitante para la consolidación democrática cuando, en primer lugar, los políticos no cumplen con su obligación de rendir cuentas frente a la sociedad y, en el discurso político, fundamentan su actividad en la divinidad islámica, queriéndose hacer entender como su mero instrumento. En segundo lugar, los moderados sueldos de los políticos malíes no les permiten gastar grandes sumas para la “industria del rezo”. Es por eso evidente que los dineros para ello provengan de las arcas estatales o de otras actividades lucrativas. De acuerdo con ello, o están a disposición menos medios para el bien común o se fomentan estructuras corruptas: ambos factores pueden deteriorar el fortalecimiento de la legitimidad del *output*<sup>46</sup> del Estado maliense, que a su vez se requiere para la consolidación democrática.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> El acceso a estos contados clérigos, que entre los sufíes constituyen una excepción, es muy restringido; para los ciudadanos comunes de Mali, debido a su carencia de recursos, es casi imposible.

<sup>45</sup> Soares, *op. cit.*, nota 16, p. 177.

<sup>46</sup> Véase, *infra*: sección “5. Capital social: el papel social de los actores islámicos”.

<sup>47</sup> Schulz, Dorothea E., *op. cit.*, nota 16. En contra del mantenimiento de esta práctica, el presidente Konaré prohibió en 1992 las alabanzas comerciales estrechamente ligadas al islam de los clanes familiares y de los servidores estatales en público, sobre todo en radio y televisión.

### 3. *Plural: el papel político-social de los actores islámicos*

La democracia mali es constantemente valorada positivamente puesto que garantiza ampliamente la libertad de expresión y de prensa. El índice de la *Freedom House* juzga incluso: “Mali’s broadcast and print media are considered among the freest in Africa”.<sup>48</sup> Esta garantía de las libertades y el uso cada vez mayor de nuevos medios como la radio, la televisión, los discos compactos y el DVD conforman un espacio comercializado para las actividades de los actores islámicos. Por ejemplo, junto a otros emisores de radio y televisión (fundada en 1994) está la *Radio Islamique*, que ofrece una plataforma para los sermones de clérigos de todas las orientaciones.<sup>49</sup> Así, apareció en la última década del siglo XX un nuevo tipo de clérigo, que difunde sus ideas a través de los medios colectivos de comunicación y que con ello alcanza una gran presencia ante el público maliense.<sup>50</sup>

El más conocido predicador islámico, quien con gran repercusión pública plantea preguntas de tipo político y social, es Chérif Haïdara, el caudillo religioso de *Ançar Dine* y desde enero de 2008 vicepresidente de la Oficina Ejecutiva del HCIM. Gusta de tocar temas “tabú” y representa posiciones liberales como cuando se muestra partidario del uso del preservativo para evitar la propagación del SIDA.<sup>51</sup> Últimamente, en manifestaciones públicas, se ha expresado cada vez más críticamente frente al gobierno. Durante las fiestas para celebrar el nacimiento del profeta Mahoma, en marzo de 2008, este predicador atrajo a tanta gente que el mayor estadio de fútbol del país se llenó totalmente.<sup>52</sup> Su crítica principal la dirige contra la incapacidad gubernamental para reducir la pobreza de la población maliense, contra el injusto e ineficiente sistema de justicia, que para la gran mayoría de la población es inaccesible,<sup>53</sup> así como contra la corrupción galopante en la elite

<sup>48</sup> Véase <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2007&country=7225> (consulta: 8 de mayo de 2008).

<sup>49</sup> Soares, *op. cit.*, nota 16, p. 80.

<sup>50</sup> Soares, *op. cit.*, nota 16, p. 16. También Schulz (*op. cit.*, nota 12) analiza este fenómeno ampliamente a partir de las actuaciones mediáticas de predicador Chérif Haïdara. Ambos observan en dichos trabajos que no solamente ha cambiado la comprensión propia de los clérigos, sino también de los creyentes y de su práctica religiosa, pues las prácticas religiosas transforman los sermones en productos consumibles.

<sup>51</sup> Schulz, Dorothea E., *op. cit.*, nota 47.

<sup>52</sup> Cfr. los informes de prensa: <http://www.maliweb.net/category.php?NID=28711> (consulta: 10. de marzo de 2008).

<sup>53</sup> Wing, Susanna D., “Questioning the State: Constitutionalism and the Malian Éspace d’Interpellation Démocratique”, *Democratization* [Democratización], vol. 9, núm. 2, p. 124.

política. Esta crítica es digna de mencionarse porque según las estimaciones de observadores y de la población mali, Haïdara es el único clérigo islámico que se ve en condiciones de movilizar a grandes grupos y de influir efectivamente en ellos.<sup>54</sup>

En general, los clérigos islámicos no ponen en duda el sistema democrático, sino que critican el comportamiento “no islámico” de la elite política.<sup>55</sup> Frecuentemente califican el desarrollo social y lo critican en parte, igualmente, como no islámico. En resumen, asumen el papel de una instancia moral. Ésta se dirige por un lado a los creyentes, para difundir enseñanzas islámicas y consejos acerca de cómo se puede ser un “buen” musulmán. Por otro lado, critican de vez en cuando al Estado cuando éste no regula o incluso no impide más decididamente ciertos fenómenos, es decir, cuando no actúa más “proislámico”. Sin embargo, las intervenciones de los actores islámicos no siempre han sido exitosas en un modelo social más plural y tolerante, pues el Estado generalmente no ha cedido ante ciertas presiones prohibitivas o reguladores; esto se ha visto en el pasado reciente, como cuando se exigió infructuosamente prohibir los juegos de azar o cuando se llevaron a cabo protestas contra la celebración de un congreso de homosexuales en Bamako.<sup>56</sup>

Sintetizando, los clérigos islámicos han fomentado activamente un pluralismo vivo en la sociedad maliense. La convivencia ampliamente pacífica de diferentes doctrinas islámicas colabora positivamente con la consolidación democrática.

#### 4. *Los actores de veto: el papel opositor de los actores islámicos*

En el proceso político de toma de decisiones de la joven democracia, la importancia de algunos actores islámicos fue creciendo en el transcurso de los años noventa en ciertos campos políticos, jugando un papel de oposición.<sup>57</sup> Como ejemplo de ello está el intento, emprendido por distintos go-

---

Esta crítica coincide con las apreciaciones de los científicos acerca del Estado de derecho deficitario en Mali.

<sup>54</sup> Soares, *op. cit.*, nota 31, p. 17.

<sup>55</sup> Sin embargo, valores occidentales y procesos de secularización son tachados frecuentemente como incompatibles con el islam.

<sup>56</sup> Soares, Benjamin F., “Islam in Mali in the Neoliberal Area”, *African Affairs*, vol. 105, núm. 418, 2005, pp. 77-95, y Magassa (*op. cit.*, nota 6) citan ejemplos de intervenciones públicas de clérigos islámicos.

<sup>57</sup> Los actores islámicos se involucran particularmente en iniciativas y reformas legales, así como en la configuración política, cuando el alcance de determinado campo político

biernos democráticos desde 1996, de reformar el *Code de la Famille*, que data de 1962. Con esta reforma, sobre todo del *Code du Mariage et de la Tutelle*, se persiguen cuatro objetivos que intervienen ampliamente en las costumbres de la vida cotidiana:<sup>58</sup> 1) lograr la compatibilidad entre las leyes en torno a la familia y la Constitución de 1992. Esta última garantiza, en su preámbulo, la defensa de los derechos de la mujer;<sup>59</sup> 2) lograr la compatibilidad entre las leyes en torno a la familia y los tratados internacionales firmados por Mali; 3) eliminar las incoherencias en el texto legal, resultado de las divergencias entre el derecho islámico y el *Code Napoléon* francés, y 4) regular ámbitos que han estado fuera del alcance de la ley, como el derecho sucesorio, que hasta ahora tiene diferencias regionales y depende de la respectiva tradición. Las reformas constitucionales fueron resueltas desde 2002 por el gobierno, pero hasta ahora no han sido aprobadas por el Parlamento.<sup>60</sup> Durante el primer periodo de gobierno del presidente ATT, los intentos de reforma se abandonaron, pero desde el inicio de su segundo periodo se han vuelto a impulsar. A partir del otoño de 2007 dicha reforma nuevamente está presente en el debate público y continúa discutiéndose vivamente.<sup>61</sup>

La controversia se polariza —según lo que se dice en Mali mismo— entre los “secularizadores progresivos” como organizaciones de mujeres, miembros del gobierno y algunos parlamentarios, por un lado, y los “actores tradicionales islámicos”, como asociaciones islámicas, inclusive organizaciones islámicas de mujeres, hermandades y algunos clérigos, por el otro. De un lado están el gobierno y organizaciones femeninas progresistas a favor de una igualdad social de la mujer, de la regulación de los espacios

---

toca el derecho consuetudinario islámico o normas y prácticas sociales de sello islámico. Todo indica que la abolición de la pena de muerte, anunciada por ATT en otoño de 2007, correrá la misma suerte. Algunas personalidades directivas islámicas ya se han pronunciado en contra de dicha abolición, el HCIM sigue aún la táctica de darle al tema una importancia secundaria.

<sup>58</sup> Schulz, Dorothea E., “Political Factions, Ideological Fictions: The Controversy over Family Law Reform in Democratic Mali”, *Islamic Law and Society*, vol. 10, núm. 1; Sanankoua, Bintou, “Femmes, Islam, et Droit de la Famille au Mali”, *Colloque International: L’Islam dans les sociétés de l’Afrique Subsaharienne. Défis et Réponses*, Dakar, Fundación Konrad Adenauer, 2008.

<sup>59</sup> El preámbulo de la Constitución de Mali de 1992 proclama: “[Le Peuple Souverain du Mali] proclame sa détermination à défendre les droits de la Femme...”.

<sup>60</sup> Magassa, *op. cit.*, nota 9, p. 135.

<sup>61</sup> Los puntos de controversia son el monto del precio de la esposa después de una separación; la nueva reglamentación del derecho sucesorio; la fijación del número de esposas, la elección del lugar de residencia y la obligación de someterse al marido. Para un análisis profundo del proceso de reformas hasta el año 2000, véase Schulz, Dorothea E., *op. cit.*, nota 58, pp. 132-164.

hasta ahora fuera del alcance de las leyes y que relegan a las mujeres, así como de la abolición del derecho consuetudinario que discrimina a las mujeres.<sup>62</sup> Estos grupos no han logrado imponerse hasta ahora, por lo cual la consolidación democrática se ve frenada. Por otro lado, los actores islámicos acentúan la incompatibilidad del texto legal con la realidad social y con el derecho consuetudinario islámico observado en el país. Además, estos actores han echado en cara al gobierno el que éste, con esas reformas legales, se doblegue ante el discurso pro occidental de las organizaciones internacionales que aportan dinero al desarrollo, con lo que se degradaría hasta convertirse en su marioneta.<sup>63</sup> Por último, los actores islámicos dirigen esgrimen un aspecto práctico más en contra de la ley: ellos parten de que al Estado mali le falta la capacidad de implantar la ley efectivamente en los hechos. En vista del sistema judicial tan débil, este argumento no carece de lógica. Sin embargo, el Estado de derecho y con él la democracia no se fortalecen cuando la falta de capacidad únicamente se critica, sin emprenderse nada en contra.

En vista de la carencia de partidos religiosos puede uno preguntarse de qué caminos se valen los actores islámicos para bloquear la reforma legal. Esto lo logran sobre todo a través de sus propias organizaciones y no de manera indirecta por medio de partidos políticos establecidos. Algunas asociaciones y hermandades islámicas coordinan sus posiciones divergentes —no sin fuertes debates— en el interior de sus organizaciones cupulares. De manera ideal representan luego estas posiciones frente a la élite política, ya sea por medio de contactos individuales con parlamentarios conocidos por ellos o en instituciones estatales erigidas *ex professo* para ello. Así, el gobierno de Konaré llevó a cabo en 2002, con generosos dineros de donadores internacionales, mesas redondas regionales de negociación (*Concertations Régionales*), que debían lograr la amplia participación de la población en la formulación de los contenidos de los nuevos códigos legales y con ello su apoyo. Esto contribuyó fuertemente, según Dorothea Schulz, a coordinar los intereses islámicos, a sumarlos y consolidarlos en contra de las reformas: “the so-called *Concertations Régionales*, in the course of which Muslim protagonists framed

---

<sup>62</sup> Las organizaciones de mujeres que apoyan la reforma de la legislación familiar representan, ciertamente, sobre todo a las mujeres instruidas de la clase media urbana y no tanto a la mayoría de las mujeres que viven en zonas rurales.

<sup>63</sup> La iniciativa de ley es parte de un programa de reformas (*Programme pour la Démocratie et la Justice*), que es financiado y apoyado técnicamente por donadores internacionales. Schulz (*op. cit.*, nota 58) parte por esto de que dichas reformas se iniciaron debido a la presión del grupo de donadores.



their position as a struggle to preserve Islamic values against the onslaught of Western imperialism”.<sup>64</sup>

En general, estos espacios estatales de discusión condujeron a que se conformara, fuera del Parlamento, una “oposición islámica” en contra de la política gubernamental en torno a la familia. Si bien es cierto que hace falta una oposición parlamentaria, la mayor parte de los partidos y de los parlamentarios se deja influir por los actores islámicos, por lo que se expresó mayoritariamente en contra de la proclamación de esta ley en 2002. Esto se vio fortalecido por el hecho de que algunas organizaciones islámicas, sobre todo la AMUPI y, a partir de la nueva conformación de la oficina del HCIM, también su presidente Mahmoudu Dicko, utilizaron radiodifusoras islámicas para expresar exitosamente entre la población su rechazo a la reforma.<sup>65</sup>

A principios de 2008, el gobierno de ATT inició nuevas rondas de negociaciones, en las que escuchó las propuestas de cambios de los actores islámicos, que llevó después ante la Comisión Interparlamentaria para la Revisión de la Iniciativa de Ley, presentando finalmente la reforma legislativa al presidente en mayo.<sup>66</sup> Una vez dado a conocer el nuevo texto de la ley, empero, los representantes islámicos reclamaron públicamente, ya que consideraron que sus propuestas de cambios no fueron suficientemente consideradas. Incluso lanzaron un exhorto público para no aprobar la ley. Aunque también hay partidarios de la nueva ley, como el parlamentario Mountaga Tall, miembro de una prestigiada familia sufi, parece que la mayoría parlamentaria se muestra escéptica frente a una aprobación de la ley, debido a los siguientes motivos, mencionados por el diputado Abdoulaye Dembélé: “In this atmosphere of misunderstanding it is difficult for deputies to vote for this code at the risk of provoking a mass-uprising. We have to take into account the concerns and aspirations of all groups before passing it through Parliament”.<sup>67</sup>

Una aprobación de la ley se ve, por lo tanto, muy improbable en el futuro inmediato. Así, los actores islámicos, ante un nuevo intento de reformar el código familiar, se pudieron revelar como unos exitosos jugadores de veto extraparlamentarios en el proceso político. Por un lado, las instituciones formales aseguran la inclusión de clérigos y fieles islámicos y crean con ello el fundamento para un orden social plural y democrático. Por otro lado, los

<sup>64</sup> Schulz, Dorothea E., *op. cit.*, nota 58, p. 133.

<sup>65</sup> Véase *sition-from-muslim-organisations-in-mali/*.

<sup>66</sup> Cfr. la declaración de prensa de la Presidencia bajo: [http://www.essor.gov.ml/jour/cgi-bin/view\\_article.pl?id=18879](http://www.essor.gov.ml/jour/cgi-bin/view_article.pl?id=18879).

<sup>67</sup> Cfr. <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=78034> (consulta: 1o. de marzo de 2008).

debates políticos se trasladan con ello a espacios fuera del Parlamento y de los partidos, minan al Poder Legislativo, ya de suyo débil, y no permiten su fortalecimiento. Esto adquiere un peso especialmente considerable en el caso del código familiar porque la consolidación de la democracia no es posible cuando los derechos humanos fundamentales, como la igualdad legal de la mujer, no pueden ser garantizados.

### 5. *El capital social: el papel social de los actores islámicos*

Un sistema democrático de gobierno percibe su legitimidad y el apoyo de la población no sólo a partir de procesos democráticos, sino también por los servicios que preste (dimensión del *output*). El Estado maliense acusa una baja capacidad en la prestación de servicios y está en limitadas condiciones de garantizar, por ejemplo, la seguridad alimentaria de la población, o de poner a disposición servicios básicos como la educación y la asistencia médica. Esto se considera, en la literatura politológica, como uno de los más grandes retos para la consolidación democrática.<sup>68</sup> La población, según una encuesta representativa del Afrobarómetro de 2004, refleja esta situación problemática, y si bien no la relaciona apenas con el tipo del régimen, la democracia, espera en parte una solución del gobierno.<sup>69</sup> Una gran parte de los encuestados nombró a la hambruna y a la inseguridad alimentaria (52%), así como a la pobreza (8%), como los mayores problemas sociales. Mientras que el 40% ve la responsabilidad y la solución de los problemas en el gobierno, la mayoría (60%) acepta ser responsable por su propia vida.<sup>70</sup> Los clérigos juegan en esto un papel muy especial, pues son buscados, en caso de dificultades, por el 73% de los encuestados, mientras que las organizaciones estatales son mucho menos frecuentadas (entre 3 y 11%).<sup>71</sup>

En general, las organizaciones islámicas prestan una considerable contribución social e incluso caritativa, con lo que procuran llenar las “lagunas” de la prestación estatal de servicios y con ello dan un respiro a las estruc-

---

<sup>68</sup> Cissé, Ali, *Mali: une démocratie à refonder*, París, L'Harmattan, 2006.

<sup>69</sup> Afrobarometer, Summary of Results. Round 3. Afrobarometer Survey in Mali. Bamako-Michigan, Michigan State University *et al.* Esto se muestra también en el hecho de que los encuestados asociaron a la democracia con otros valores: derechos libertarios (25%), por el contrario, sólo 3% con el desarrollo social y económico, 7% con la paz social y únicamente 1% con un eficiente gobierno.

<sup>70</sup> Afrobarometer, *cit.*, nota anterior.

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 17.

turas estatales, sustituyéndolas parcialmente. Con ello colaboran decididamente en la paz social y quizá también de manera mediata, en la consolidación democrática. Estas organizaciones islámicas se muestran muy activas especialmente en tres ámbitos de la sociedad mali:

(1) *Educación*. En vista de que un 80% de los habitantes es analfabeta, los problemas educativos en la formación básica y en la universitaria especialmente graves.<sup>72</sup> Aun cuando aquí —remitiéndose al papel del movimiento estudiantil y de los maestros en la fase de apertura y transición a principios de los noventa— se llevan a cabo demostraciones regularmente, para mover al gobierno a emprender reformas duraderas, las autoridades estatales se han movido muy poco.<sup>73</sup> Por el contrario, organizaciones islámicas, sobre todo las reformistas, han contribuido para cerrar el vacío educativo en el ámbito de la escuela primaria. Se considera que la cantidad de escuelas privadas islámicas (*Madras*) desde la década de 1970 —debido principalmente al financiamiento de los Estados árabes—, en comparación con las escuelas estatales ha crecido al doble.<sup>74</sup> Los escolares, niños y niñas, reciben en la mayoría de las escuelas islámicas una educación básica por parte de clérigos islámicos; sin embargo, frecuentemente sólo en idioma árabe, lo cual dificulta su integración al mercado laboral local.<sup>75</sup>

(2) *Desarrollo socioeconómico*. ONGs islámicas conforman un elemento fundamental en la “industria del desarrollo” no estatal en Mali y sustituyen en parte, a niveles locales y regionales, a los actores estatales.<sup>76</sup> Frecuentemente son apoyadas por organismos internacionales. Además de sus medidas en pro del desarrollo, algunas de estas ONGs actúan también como “órganos de control” críticos frente al Estado y le exigen a éste que se involucre más

---

<sup>72</sup> Bingen, R. James, “Overview the Malian Path to Democracy”, en Bingen, R. James (ed.), *Democracy and Development in Mali*, Michigan, Michigan State University, 2000, p. 248. Las lagunas en la educación se incrementan debido a las continuas huelgas de los maestros.

<sup>73</sup> En 1993-1994, los tumultos estudiantiles desafiaron al gobierno de Konaré; para detalles, véase Smith, Zeric Kay, “From Demons to Democrats: Mali’s Student Movement 1991-1996”, *Review of African Political Economy*, vol. 24, núm. 72, 1997, pp. 249-263.

<sup>74</sup> Brenner, Louis, *Controlling Knowledge. Religion, Power and Schooling in a West African Muslim Society*, Bloomington-Indianapolis, Indiana University Press, 2001, pp. 209, 214 y 172, nota 208. Además de las *Madras* y a las escuelas estatales y privadas, existen escuelas del Corán, a cargo de *Marabouts* casi siempre sufíes, que no son reconocidas por el Estado (como también ocurre con las *Madras*), puesto que sólo se preocupan por la instrucción religiosa y no ofrecen ninguna asignatura escolar más.

<sup>75</sup> Soares, *op. cit.*, nota 56, p. 84.

<sup>76</sup> Brener, *op. cit.*, nota 74, p. 74. Sobre esto escribe a fondo Sears, Jonathan Michael, *Deepening Democracy and Cultural Context in the Republic of Mali 1992-2002*, Queens, Queen’s University, 2007.

decididamente en labores de desarrollo,<sup>77</sup> a lo que el gobierno desde hace poco reacciona con un “discurso prodesarrollo” más enérgico.

(3) *Paz social*. Tradicionalmente, los actores islámicos en Mali juegan un papel muy importante a favor de la paz, conciliando en conflictos sociales, y son llamados frecuentemente como mediadores,<sup>78</sup> recientemente también en el conflicto de los Tuareg por la autonomía en el noreste del país, que desde 2006 ha vuelto a estallar. Los representantes del HCIM son reconocidos por ambas partes, el gobierno de ATT busca su consejo y saluda sus esfuerzos mediadores;<sup>79</sup> junto a los actores internacionales como Libia, representan los únicos actores sociales que median en esto y que pueden funcionar como una fuerza integradora entre el Estado y la sociedad.

Con estos puntos se ha mostrado que los actores islámicos aportan un enorme capital social, que juegan un papel integrador en la sociedad mali y ejercen una gran influencia sobre la población por medio de su presencia y de su contacto cotidiano con las personas. A ello hay que agregar que los fieles, debido a las inseguridades económicas, en los últimos tiempos de manera creciente buscan el consejo de los clérigos, para aprender sobre la vida de un “buen musulmán”, por lo cual su influencia probablemente seguirá aumentando.<sup>80</sup> En tanto que los clérigos no aticen el descontento de la población y propaguen un modelo social alternativo frente a la democracia como los reformistas de la década de 1980, no resultará del elevado significado de los actores islámicos ninguna amenaza para el orden democrático.<sup>81</sup> En la actualidad, ni la aceptación de la Constitución laica ni el potencial

---

<sup>77</sup> La participación de grupos de la sociedad civil se ve favorecida por organismos institucionales como el *Hauts Conseils Economique et Sociaux* o el *Espace d'Interpellation Démocratique*, que sesiona anualmente; ambos están regulados por la Constitución o por otras leyes. Un análisis profundo de estos foros institucionales de diálogo con la participación de la sociedad civil lo ofrece Wing, Susanna D., *Constructing Democracy in Transitioning Societies of Africa. Constitutionalism and Deliberation in Mali*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2008.

<sup>78</sup> Diarra, Cheick Omar, “Malian Democracy: A Continuing Process for the Quest of Perfection”, en Bingen, James (ed.), *Democracy and Development in Mali*, Michigan, Michigan State University, 2000, p. 373; Poulton, Robin-Edward y Youssouf, Ibrahim Ag, *A Peace of Timbuktu. Democratic Governance, Development and African Peacemaking*, Ginebra, Naciones Unidas, 1998, pp. 75 y 76.

<sup>79</sup> Cfr. también la declaración de prensa oficial en la página de internet de la Presidencia: <http://www.koulouba.pr.ml/spip.php?article1395>.

<sup>80</sup> Soares, *op. cit.*, nota 31, p. 18.

<sup>81</sup> Además, las organizaciones islámicas tendrían que disponer de muy altas capacidades de movilización, para convencer a grandes grupos de la población de un modelo social alternativo. Con la excepción de Chérif Haïdara, dichas organizaciones carecen de esta capacidad.

teológico de las organizaciones islámicas permiten percibir indicios de tendencias antidemocráticas.

## II. IMPLICACIONES PARA EL FOMENTO INTERNACIONAL DE LA DEMOCRACIA: EL PAPEL (ANTI)DEMOCRÁTICO DE LOS ACTORES ISLÁMICOS EN MALI

En Mali, la consolidación democrática se ve codeterminada por los actores islámicos, para bien y para mal. En este texto se ha mostrado que estos actores son un factor de la democratización. Si bien un análisis de la democratización maliense sin la consideración de los actores islámicos estaría incompleta, su papel solamente puede entenderse y explicarse en conjunto con factores contextuales institucionales y socioeconómicos. Los principales elementos que hemos aprendido son los siguientes.

En Mali, los progresos democráticos y libertarios logrados en 1991 están vinculados con un cambio en las relaciones institucionales e informales entre el Estado y la religión. Además, la democratización trajo consigo un crecimiento político del significado de los actores islámicos.<sup>82</sup> Así, se formó una activa y plural sociedad civil con el apoyo de asociaciones y clérigos islámicos, quienes se han comportado de acuerdo con la Constitución y han aprovechado las estructuras estatales y ocasionales para ejercer influencia política.

Las asociaciones y los clérigos islámicos promueven, a través de su oposición política abierta frente a partes de la política gubernamental (por ejemplo: leyes en torno a la familia), así como a través de su papel social (actividades caritativas), el desarrollo de una cultura democrática del debate y la satisfacción de necesidades básicas de la población, colaborando ambos elementos en la consolidación democrática. Aplicando esto negativamente, puede resultar también en un freno a dicha consolidación, pues la conformación de una sociedad políticamente autónoma se frena, al transferirse los debates políticos al espacio público, lo cual acarrea que las instituciones formales, como el ya de por sí débil Parlamento, continúen perdiendo importancia. También la función de intermediación, que las organizaciones e instituciones islámicas asumieron a lo largo de la década de 1990, contribu-

---

<sup>82</sup> Por supuesto que el contexto internacional, especialmente el apoyo financiero del mundo árabe, colabora en el fortalecimiento de los actores religiosos. Este elemento no ha formado parte de nuestro análisis, por lo que queda fuera de nuestras consideraciones.

yó a minar la función de los partidos políticos, un fenómeno que, debido a la prohibición de partidos religiosos, se acentuó.

Los actores islámicos han asumido tareas fundamentales del Estado, lo cual puede conducir indirectamente a seguir socavando al ya débil Estado. Sin embargo, depende sobre todo del Estado mismo el conformar sus propósitos formales y legales en torno a la regulación de las relaciones entre Estado y religión, de tal manera que los actores de la sociedad civil y también religiosos, tomen parte constructivamente en una integración de intereses orientada por el consenso sin minar en ello las columnas fundamentales del orden democrático. En los hechos, sin embargo, a través de la regulación estatal tradicionalmente fuerte, se han creado espacios que posibilitan una marcada influencia política de los actores religiosos, en lo cual las elites políticas y religiosas siguen una estrategia de cooperación.

Mientras que el comportamiento de los actores islámicos ha sido democrático y, en este sentido, en parte incluso ejemplar, entre otros motivos debido a su papel constructivo en conflictos sociales, sus percepciones amenazan con detener la consolidación democrática. Si bien están en favor explícitamente del orden democrático, ejercen su poder de veto en renglones del ámbito político en donde tienen incumbencia, como en el código familiar. En esto representan valores que contradicen un orden fundamental democrático y de libertades, pues impiden garantizar derechos elementales, especialmente los de las mujeres. En transmisiones de radio y televisión, así como en sus sermones, influyen en la sociedad y detienen potencialmente la liberalización de sus seguidores.

El caso de Mali nos advierte sobre qué significado pueden desarrollar los actores religiosos en procesos de democratización. Sin querer alcanzar, por supuesto, una amplia generalización, se pueden de todo ello extraer las siguientes recomendaciones para una promoción internacional exitosa de la democracia:

*Es necesario el conocimiento sistemático sobre el papel de actores religiosos en procesos de democratización y desarrollo.* Los conocimientos existentes en la ciencia y en la práctica acerca del papel y del significado de los actores religiosos en procesos de desarrollo y de democratización son limitados. El análisis del significado de los actores islámicos en Mali revela que éstos representan un factor relevante para la democratización y la “desdemocratización”. No obstante, los programas de fomento pueden fracasar porque el poder de veto de los actores religiosos no se consideró ni en la planificación ni en la aplicación, lo cual se ve claramente en el fracaso de la ley sobre la familia en Mali. Debido a la carencia de conocimientos acerca del ámbito, las formas y características

de la influencia, así como de los patrones de acción de los actores religiosos en procesos de democratización, es urgente emprender estudios sistemático-comparativos. Sólo así podrán formularse aseveraciones generales sobre la importancia de los actores religiosos en procesos de democratización y desarrollo, que a su vez puedan servir de base para las estrategias de la política internacional de promoción de la democracia.

El conocimiento sobre el contexto de las constelaciones locales del poder y de los actores político-religiosos es una condición necesaria para una política exitosa de fomento a la democracia.<sup>83</sup> Además de los conocimientos válidos generales, es imprescindible para el éxito del fomento a la democracia que los donadores dispongan de conocimientos específicos del contexto. Sólo así puede ser comprendido el significado de actores religiosos en las constelaciones predominantes de poder y de actores, así como su potencial de influencia sobre los procesos políticos y sociales en el respectivo país en desarrollo. Esto es indispensable cuando un reacomodo sistemático de constelaciones de poder (democratización) debe ser apoyada exitosamente. Por otro lado, es necesario el conocimiento específico acerca del significado que asume la religión en la sociedad correspondiente (¿cuál es la religión mayoritaria de la población y de las elites? ¿Acude la población regularmente a las prácticas religiosas?). Es probable que las ideas religiosas influyan también en los modelos sociales y de desarrollo predominantes, y con ello en las probabilidades de reformas. Posiblemente resulte de un análisis de contexto que los actores religiosos en procesos de democratización específicos no jueguen un papel importante. Esto no sería de ninguna manera inútil, puesto que con ello podría excluirse el que un actor potencialmente importante sea ignorado.

Considerar a los actores religiosos en la planeación, aplicación y evaluación del fomento a la democracia, sobre todo en la selección de colaboradores. Sobre la base de conocimientos generalmente válidos y de un análisis específico del contexto de las constelaciones político-religiosas del poder y de los actores, así como de los arreglos institucionales, el potencial de los actores religiosos en la promoción internacional de la democracia puede hacerse fructífero. Por ejemplo, en el caso concreto de Mali, esto podría significar que el papel de los actores islámicos en la sociedad y en la política tendría que ser considerado cuando instituciones como el Parlamento y los

---

<sup>83</sup> Grävingholt, Jörn *et al.*, “Demokratie: Kein Ende der Geschichte” [Democracia: ningún fin de la historia], *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Analysen und Stellungnahmen*, Bonn, 1/2009.

partidos políticos deban ser fortalecidos. En general hay que concluir que los actores religiosos en todo caso deben ser tomados en cuenta como potenciales colaboradores en la cooperación técnica para el desarrollo.

¡Evitar la “trampa de la secularización”! Esto es, configurar las relaciones formales e institucionales entre el Estado y la religión en el sentido de las “twin tolerations”,<sup>84</sup> especialmente en el proceso de la formulación de la Constitución. La práctica política en las democracias establecidas y el ejemplo de Mali dejan ver que la separación estricta entre la religión y el Estado (“secularización”) no es una condición necesaria para la democracia. En lugar de esto, el entrelazamiento de instituciones estatales y religiosas constituye la regla. La base para ello es el mantenimiento de los valores sobre los que descansa la democracia liberal, es decir, la protección de los derechos humanos y la garantía de la igualdad. Ante este escenario, la promoción internacional de la democracia puede brindar una contribución importante para la sensibilización frente a diferentes arreglos institucionales en la relación Estado-religión, particularmente en el proceso de formulación de la Constitución en la etapa de transición.<sup>85</sup>

### III. BIBLIOGRAFÍA

- AFROBAROMETER, *Summary of Results. Round 3 Afrobarometer Survey in Mali*, Bamako-Michigan, Michigan State University et al., 2005.
- AN-NA’IM, A., *Islam and the Secular State: Negotiating the Future of Shari’a*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.
- BASEDAU, Matthias, “Le grand consensus séculaire? Islam, Party Politics, and Democracy in Mali”, Documento para el encuentro anual de la American Political Science Association 2007, Chicago, 31 de agosto al 1o. de septiembre de 2007, 2007.
- BAUDAIS, Virgine y CHAUZAL, Grégory, “Les partis politiques et l’indépendance partisane d’Amadou Toumani Touré”, *Politique Africaine*, vol. 104, 2006.
- BENTHALL, Jonathan, “Islamic Aid in a North Malian Enclave”, *Anthropology Today*, 22 (4), 2006.

---

<sup>84</sup> Véase la introducción a este texto.

<sup>85</sup> Künkler, Mirjam y Meyer-Resende, Michael, A, *Missing Link: Why Europe Should Talk About Religion When Promoting Democracy Abroad*, Discussion Paper núm. 1, junio de 2007; véase [http://www.democracy-reporting.org/downloads/discussion\\_paper\\_1.pdf](http://www.democracy-reporting.org/downloads/discussion_paper_1.pdf) (consulta: 18 de marzo de 2009).



- BINGEN, R. James, “Overview the Malian Path to Democracy”, en BINGEN, R. James (ed.), *Democracy and Development in Mali*, Michigan, Michigan State University, 2000.
- BRENNER, Louis, *Controlling Knowledge. Religion, Power and Schooling in a West African Muslim Society*, Bloomington-Indianapolis, Indiana University Press, 2001.
- CISSÉ, Ali, *Mali: une démocratie à refonder*, París, L’Harmattan, 2006. Diarra, Cheick Omar, *Vers la Troisième République du Mali*, París, L’Harmattan, 1991.
- DIARRAH, Cheick Omar, “Malian Democracy: A Continuing Process for the Quest of Perfection”, en BINGEN, James (ed.), *Democracy and Development in Mali*, Michigan, Michigan State University, 2000.
- FOX, Jonathan, *A World Survey of Religion and the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- GRÄVINGHOLT, Jörn, LEININGER, Julia y SCHLUMBERGER, Oliver, “Demokratieförderung: Quo vadis?” [Fomento de la democracia: ¿a dónde vas?], *Aus Politik und Zeitgeschichte* [De política e historia contemporánea], Bonn, 8, 2009.
- GRÄVINGHOLT, Jörn *et al.*, “Demokratie: Kein Ende der Geschichte” [Democracia: ningún fin de la historia], *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Analysen und Stellungnahmen*, Bonn, 1, 2009.
- HOCK, Carsten, *Fliegen die Seelen der Heiligen? Muslimische Reform und staatliche Autorität in der Republik Mali seit 1960* [¿Vuelan las almas de los santos? Reforma musulmana en la República de Mali desde 1960], Berlin, Klaus Schwarz Verlag, 1999.
- HUNTINGTON, Samuel, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, 1991.
- ICG (International Crisis Group), *Islamist Terrorism in the Sahel: Fact or Fiction?*, Brussels, International Crisis Group, 2005.
- KÖRNER, Peter, *Religion und Konflikt in Afrika: zur Rolle von Religion in 28 Gewaltkonflikten in Afrika südlich der Sahara* [Religión y conflicto en África: acerca del papel de la religión en 28 conflictos violentos en África al sur del Sahara], Hamburgo, GIGA Institut für Afrikastudien, 2007.
- KÜNKLER, Mirjam y LEININGER, Julia, “Säkularisierung” [Secularización], en NOHLEN, Dieter y SCHULTZE, Rainer-Olaf (eds.), *Lexikon der Politikwissenschaft* [Diccionario de ciencia política], Múnich, C. H. Beck Verlag. (Hay una edición en español de este diccionario, a cargo de El Colegio de Veracruz y Editorial Porrúa, México, 2006: nota de los editores), 2009.

- KÜNKLER, Mirjam y LEININGER, Julia, *Zur Rolle religiöser Akteure in Demokratisierungsprozessen* [Acerca del papel de los actores religiosos en procesos de democratización], Wiesbaden, VS Verlag (en prensa), 2009.
- KÜNKLER, Mirjam y MEYER-RESENDE, Michael, *A Missing Link: Why Europe Should Talk About Religion When Promoting Democracy Abroad*, Discussion Paper núm. 1, junio de 2007; [http://www.democracy-reporting.org/downloads/discussion\\_paper\\_1.pdf](http://www.democracy-reporting.org/downloads/discussion_paper_1.pdf) (consulta: 18 de marzo de 2009).
- LE VINE, Víctor, “Mali: Accomodation or Coexistence”, en Miles, William F. S. (Hg.), *Political Islam in West Africa. State-Society Relations Transformed*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 2007.
- MAGASSA, Hamidou, “Islam und Demokratie in Westafrika Der Fall Mali” [Islam y democracia en África Occidental: el caso Mali], en WEISS, Michael y BRÖNING, Holger (eds.), *Politischer Islam in Westafrika. Eine Bestandsaufnahme* [El islam político en África occidental: un inventario], Münster, Lit Verlag, 2006.
- MOESTRUP, Sophia, “The Role of Actors and Institutions: The Difficulties of Democratic Survival in Mali and Niger”, *Democratization* [Democratización], vol. 6, núm. 2, 1999.
- POULTON, Robin-Edward y YOUSOUF, Ibrahim Ag, *A Peace of Timbuktu. Democratic Governance, Development and African Peacemaking*, Ginebra, Naciones Unidas, 1998.
- PRZEWORSKI, Adam *et al.*, *Democracy and Development*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- PRINGLE, Robert, “Mali’s Unlikely Democracy”, *Wilson Quarterly*, vol. 30, núm. 2, 2006.
- SANANKOUA, Bintou, “Femmes, Islam, et Droit de la Famille au Mali”, *Colloque International: L’Islam dans les sociétés de l’Afrique Subsaharienne. Défis et Réponses*, Dakar, Fundación Konrad Adenauer, 2008.
- SANDBROOK, Richard, “Transitions without Consolidation: Democratization in Six African Cases”, *Third World Quarterly*, vol. 17, núm. 1, 1996.
- SCHULZ, Dorothea E., “Charisma and Brotherhood’ Revisited: Mass-Mediated Forms of Spirituality in Urban Mali”, *Journal of Religion in Africa*, vol. 33, núm. 2, 2003.
- SCHULZ, Dorothea E., “Political Factions, Ideological Fictions: The Controversy over Family Law Reform in Democratic Mali”, *Islamic Law and Society*, vol. 10, núm. 1, 2003.

- SEARS, Jonathan Michael, *Deepening Democracy and Cultural Context in the Republic of Mali 1992-2002*, Queens, Queen's University, 2007.
- SMITH, Zeric Kay, "From Demons to Democrats: Mali's Student Movement 1991-1996", *Review of African Political Economy*, vol. 24, núm. 72, 1997.
- SOARES, Benjamin F., *Islam and the Prayer Economy. History and Authority in a Malian Town*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2005.
- SOARES, Benjamin F., "Islam in Mali in the Neoliberal Area", *African Affairs*, vol. 105, núm. 418, 2005.
- SOARES, Benjamin F., *Mali Im Visier der Islamismus-Fahnder* [Mali: en la mira de los investigadores del islam], 2005.
- STEPAN, Alfred, "The World's Religious Systems and Democracy: Crafting the 'Twin Tolerations'", *Arguing Comparative Politics*, Oxford Nueva York, Oxford University Press, 2001.
- UNDP, *Human Development Report 2007/2008. Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World*, Nueva York, Naciones Unidas, 2007.
- WING, Susanna D., "Questioning the State: Constitutionalism and the Malian Espace d'Interpellation Démocratique", *Democratization* [Democratización], vol. 9, núm. 2, 2002.
- WING, Susanna D., *Constructing Democracy in Transitioning Societies of Africa. Constitutionalism and Deliberation in Mali*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2008.

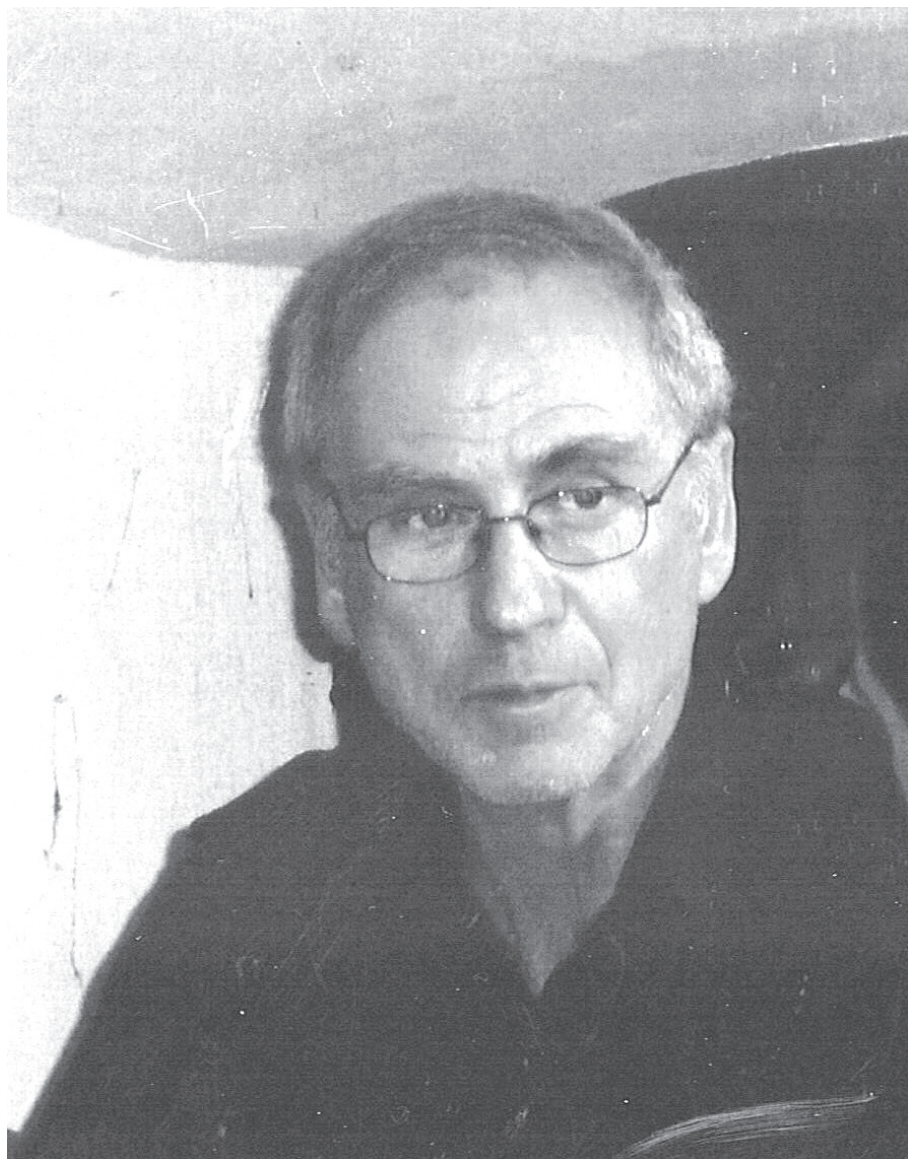


Foto 7. Dieter Nohlen en 1999.

PUBLICACIONES DEL PROFESOR DIETER NOHLEN  
DE 1967 A 2020

1967

“Das harmonisierende Mehrheitswahlrecht – eine Kritik am Vorschlag der Jungen Union” [El sistema mayoritario armonizado – una crítica a la propuesta de la Unión Joven], en: *Der Wähler*, Neue Folge 3, 7-11.

1968

“Parlamentarismus in Spanien 1833-1837” [Parlamentarismo en España 1833-1837], en: *Politische Vierteljahresschrift* 9 (4), 544-563.

“Ideas sobre gobierno parlamentario y práctica constitucional en la España de la época del Estatuto Real (1833-1837)”, en: *Revista de Estudios Políticos* 162, 93-119.

1969

“Begriffliche Einführung in die Wahlsystematik” [Introducción conceptual a la sistemática electoral], en: Sternberger, D./Vogel, B. (Eds.): *Die Wahl der Parlamente*, Berlín: de Gruyter, 1-54.

“Albanien”, (con Heidemarie Opiela) “Andorra“, (con Rolf Kraft) “Dänemark“, (con Rainer Torka) “Finnland“, (con Gisela Medzeg) “Frankreich“, “Irland“, (con Hajo Schmittger) “Island“, “Italien“, “Luxemburg“, “Niederlande“, “Portugal“, “Spanien“, en: Sternberger, D./Vogel, B. (Eds.): *Die Wahl der Parlamente*, Berlín: de Gruyter, passim.

“Wahlsystematische Grundlagen künftiger Wahl-Rechtsprechung” [Bases de sistemática electoral para una futura jurisdicción electoral], en: *Der Wähler* 22, 2-7.

“Der politischste aller Wahlkämpfe?” [¿La más política de todas las campañas

electorales?] (con Rainer-Olaf Schultze), en: *Der Bürger im Staat*, 19, 99-104.

“Die Bundestagswahl in wahlstatistischer Analyse” [La elección del Parlamento Federal en un análisis estadístico] (con Rainer-Olaf Schultze), en: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 51-52, 15-38.

1970

*Spanischer Parlamentarismus im 19. Jahrhundert* [Parlamentarismo español del siglo XIX], Meisenheim am Glan: Anton Hain.

“Verhältniswahl” [Representación proporcional], en: Röhring, H.-H./ Sontheimer, K. (Eds.): *Handbuch des deutschen Parlamentarismus*, Múnich: Piper, 482-483.

“Wahl” [Elección], en: Röhring, H.-H./ Sontheimer, K. (Eds.): *Handbuch des deutschen Parlamentarismus*, Múnich Piper, 503-505.

“Wahlrecht” [Derecho electoral], en: Röhring, H.-H./Sontheimer, K. (Eds.): *Handbuch des deutschen Parlamentarismus*, Múnich: Piper, 519-520.

“Wahlsystem” [Sistema electoral], en: Röhring, H.-H./Sontheimer, K. (Eds.): *Handbuch des deutschen Parlamentarismus*, Múnich: Piper, 528-530.

Otras entradas: “d’Hondtsches Verfahren”, “Mehrheitswahl”, “Persönlichkeitwahl”, “Überhangmandate” “Wahlrechtskommission”, (con Hartmut Jäckel) “Sperrklausel”; (con Rainer-Olaf Schultze) “Wahlprüfungsverfahren”, en Röhring, H.-H./ Sontheimer, K. (Eds.): *Handbuch des deutschen Parlamentarismus*, Múnich: Piper, passim.

“Chile vor Präsidentschaftswahlen. Westliche Demokratie und sozialer Wandel in Lateinamerika” [Chile frente a elecciones presidenciales. Democracia occidental y cambio social en América Latina], en: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 35-36, 21-46.

1971

(con Bernhard Vogel y Rainer-Olaf Schultze): *Wahlen in Deutschland. Theorie, Geschichte, Dokumente*, [Elecciones en Alemania. Teoría, historia, fuentes], Berlín/Nueva York: de Gruyter.

“Die chilenische Christdemokratie nach den historischen Wahlen” [La Democracia Cristiana chilena después de las elecciones históricas], en: *Civitas*, 10, 232-262.

“Politischer Wandel durch Wahlen. Der Fall Uruguay” [Cambio político a través de elecciones. El caso uruguayo], en: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 48, 3-22.

1972

“El camino incierto de Salvador Allende”, en: *Política y Espíritu* 338, 63 y ss.

“Chile nach der politischen Unabhängigkeit”, *mimeo*, Heidelberg.

“Die USA und Lateinamerika” [Los Estados Unidos y América Latina], en: *Der Bürger im Staat*, 22, 158-174.

1973

*Chile – das sozialistische Experiment* [Chile: El experimento socialista], Hamburgo: Hoffmann und Campe.

“Warum scheiterte Allende?” [¿Por qué fracasó Allende?], en: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 42, 3-21.

“Sozio-ökonomischer Wandel und Verfassungsreform in Chile 1925-1972” [Cambio socioeconómico y reforma constitucional en Chile, 1925-1972], en: *Verfassung und Recht in Übersee*, 1, 65-85.

“Chile. Verfassungstext” [Chile. Texto de la Constitución, comentado y traducido al alemán], Beilage zu *Verfassung und Recht in Übersee*, 1, I-XII, 1-77.

1974

*Feuer unter der Asche. Chiles gescheiterte Revolution* [Fuego bajo las cenizas. La fallida revolución chilena], Baden-Baden: Signal Verlag.

“Wahlsystem und Wahlen in den Gemeinden” [Sistema electoral y elecciones a nivel municipal], en: Rausch, H./Stammen, T. (Eds.): *Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik*, Múnich: Kösel, 151- 167.

(Ed. con Franz Nuscheler): *Handbuch der Dritten Welt* [Manual del Tercer Mundo], tomo 1: Theorien und Indikatoren der Unterentwicklung und Entwicklung, Hamburgo: Hoffmann und Campe.

(Con Franz Nuscheler): “Entwicklungstheorien und Entwicklungsbegriff” [Teorías y conceptos del desarrollo], en: Nohlen, D./Nuscheler, F. (Eds.): *Handbuch der Dritten Welt*, tomo 1: *Theorien und Indikatoren der Unterentwicklung und Entwicklung*, Hamburgo: Hoffmann und Campe, 13-33.

- (Con Franz Nuscheler): “Indikatoren von Unterentwicklung/Entwicklung” [Indicadores del subdesarrollo y del desarrollo], en: Nohlen, D./Nuscheler, F. (Eds.): *Handbuch der Dritten Welt*, tomo 1: *Theorien und Indikatoren der Unterentwicklung und Entwicklung*, Hamburgo: Hoffmann und Campe, 325-359.
- (Con Otto Boye): “War die Konterrevolution unvermeidlich? Mittelschichten und Militär in Chile” [¿Era inevitable la contrarrevolución? Clases medias y fuerzas armadas en Chile], en: *Verfassung und Recht in Übersee*, 4, 369-384.
- (Con Otto Boye): “Sozialreform, Sozialismus, Reaktion. Chile 1964-1974” [Reforma social, socialismo, reacción: Chile 1964-1974], en: *Herder Korrespondenz* 28 (1), 530-538.
- (Con Klaus Schäffler): “Die wirtschaftlichen Gründe des Scheiterns von Salvador Allende” [Las causas económicas del fracaso de Salvador Allende], en: *Hamburger Jahrbuch für Sozial- und Wirtschaftspolitik*, 43-65.

1975

- “Das baden-württembergische Kommunalwahlssystem” [El sistema electoral municipal de Baden-Württemberg], en: *Der Bürger im Staat* 25,
- “Keine Rede von Verfassungsfeindschaft. Chile-Emigranten gefährden den Staat nicht/ FR-Interview mit Dieter Nohlen”, en *Frankfurter Rundschau*, 6.2.1975.

1976

- (Con Achim Wachendorfer): “Was wird aus Chile?” [¿Qué será de Chile?] En: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 18, 3-29.
- (Ed. con Franz Nuscheler): *Handbuch der Dritten Welt* [Manual del Tercer Mundo], tomo 2, *Unterentwicklung und Entwicklung in Afrika*, Hamburgo: Hoffmann und Campe.
- (Ed. con Franz Nuscheler): *Handbuch der Dritten Welt*, tomo 3, *Unterentwicklung und Entwicklung in Lateinamerika*, Hamburgo: Hoffmann und Campe.
- “Äquatorialguinea”, en: Nohlen, D./Nuscheler, F. (Eds.): *Handbuch der Dritten Welt*, tomo 2, Hamburgo: Hoffmann und Campe, 45-50.
- (Con Manfred Kuder): “Angola”, en: Nohlen, D./Nuscheler, F. (Eds.): *Handbuch der Dritten Welt*, tomo 2, Hamburgo: Hoffmann und Campe, 99-112.



- “Madagaskar”, en: Nohlen, D./Nuscheler, F. (Eds.): *Handbuch der Dritten Welt*, tomo 2, Hamburgo: Hoffmann und Campe, 326-341.
- “São Tomé und Príncipe”, en: Nohlen, D./Nuscheler, F. (Eds.): *Handbuch der Dritten Welt*, tomo 2, Hamburgo: Hoffmann und Campe, 457-459.
- “Chile”, en: Nohlen, D./Nuscheler, F. (Eds.): *Handbuch der Dritten Welt*, tomo 3, Hamburgo: Hoffmann und Campe, 104-135.
- “Uruguay”, en: Nohlen, D./Nuscheler, F. (Eds.): *Handbuch der Dritten Welt*, tomo 3, Hamburgo: Hoffmann und Campe, 444-460.
- (Con Klaus Lindenberg): “Venezuela”, en: Nohlen, D./Nuscheler, F. (Eds.): *Handbuch der Dritten Welt*, tomo 3, Hamburgo: Hoffmann und Campe, 461-489.
- (Con Klaus Schäffler): „Bolivien”, en: Nohlen, D./Nuscheler, F. (Eds.): *Handbuch der Dritten Welt*, tomo 3, Hamburgo: Hoffmann und Campe, 57-75.

1977

- “Sistemas electorales y tipos de democracia representativa”, en: CITEP: *Ley electoral y consecuencias políticas*, Madrid: Ediciones CITEP, 44-86.
- “Wahlssysteme und Wahlen in den Gemeinden” [Sistemas electorales y elecciones municipales], en: Rausch, H./Stammen, Th. (Eds.), *Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik*, Múnich: Kösel, 149-186.
- (Con Carlos Huneeus): “Der Regimewechsel in Spanien” [El cambio de régimen en España], en: *Der Bürger im Staat*, 27, 91-95.
- (Con Carlos Huneeus): “Das spanische Parteiensystem in der Dynamik des Demokratisierungsprozesses” [El sistema español de partidos en la dinámica del proceso de democratización], en: *Der Bürger im Staat*, 27, 96-99.
- (Con Achim Wachendorfer): “¿A dónde va Chile? La actual situación económica y política bajo la dictadura militar”, en: *Chile-América* 28/30. 101-128.

1978

- Wahlssysteme der Welt* [Sistemas electorales del mundo], Múnich: Piper.
- “Sistema federal y sistema de partidos políticos. Algunas anotaciones sobre el desarrollo del federalismo en la República Federal de Alemania”, en: *Revista de Estudios Políticos*, 149-154.

- (Con Rainer-Olaf Schultze): “Sociología electoral y comportamiento electoral en la República Federal de Alemania”, en: *Estudis Electorals* 1, 303-331.
- (Ed. con Franz Nuscheler): *Handbuch der Dritten Welt* [Manual del Tercer Mundo], tomo 4, *Untereentwicklung und Entwicklung in Asien*, Hamburgo: Hoffmann und Campe.
- “Wie die Wasser in den Rio de La Plata. Kooperation und Konflikt im La-Plata-Becken” [Como el agua en el Río de la Plata: cooperación y conflicto en la cuenca de La Plata], en: *Vorwärts* 23, Beilage, 4.
- (Ed. por Dolf Sternberger, Dieter Nohlen und Klaus Landfried): *Die Wahl der Parlamente*, tomo II, Afrika, de Gruyter: Berlín/Nueva York.

1980

- “Modernization and Dependency. An Outline and Critique of Competing Theories”, en: *Intereconomics* 2, Hamburgo, 81-86.
- “Regionalismen in Spanien” [Regionalismos en España], en: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 12, 39-60.
- (Con Edgar Geiselhardt): “Konstitutionsbedingungen und Entwicklungstendenzen der Regionalismen in Spanien” [Condiciones constitucionales y tendencias de desarrollo de los regionalismos en España], en: Gerdes, D. (Ed.): *Aufstand der Provinz*, Frankfurt del Meno: Campus, 107-137.
- “Cooperación y conflicto en la Cuenca del Plata. Bosquejo de un proyecto de investigación y algunos comentarios adicionales”, en: Benecke, D. et al. (Eds.): *Integration in Lateinamerika*, Múnich, 177-183.
- (Ed.) *Lexikon Dritte Welt* [Diccionario del Tercer Mundo], Baden-Baden: Signal-Verlag.
- “Abhängige Entwicklung” [Desarrollo dependiente] y otras cien entradas, en: Nohlen, D. (Ed.) *Lexikon Dritte Welt*, Baden-Baden: Signal-Verlag, 10-374.
- “Chile”, en: Waldmann, P. (Ed.) *Politisches Lexikon Lateinamerika*, Múnich: C.H. Beck, 76-89.
- “Uruguay”, en: Waldmann, P. (Ed.): *Politisches Lexikon Lateinamerika*, Múnich: C.H. Beck, 298-310.

1981

*Sistemas electorales del mundo*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

“La reforma de la ley electoral. Pautas para una discusión”, en: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 16, 135-143.

(Con Mario Fernández): “Kooperation und Konflikt im La-Plata-Becken” [Cooperación y conflicto en la Cuenca del Plata], en: *Vierteljahresberichte* 84, 175-194.

(Con Mario Fernández) “Cooperación y conflicto en la Cuenca del Plata”, en: *Estudios Internacionales* 14 (33), 412-443.

(Con Mario Fernández): “Democratización y política exterior. Análisis comparado en torno a tres casos: Argentina, Brasil y Uruguay”, en: *Estudios Internacionales* XXIV (94), 229-259.

1982

“Regimewechsel in Lateinamerika. Überlegungen zur Demokratisierung autoritärer Regime” [Cambio de régimen en Latinoamérica: reflexiones sobre la democratización de regímenes autoritarios], en: Lindenberk, K. (Ed.): *Lateinamerika. Herrschaft, Gewalt und internationale Abhängigkeit*, Bonn: Verlag Neue Gesellschaft, 63-86.

“Consideraciones acerca de la Cuenca del Plata como sistema de relaciones internacionales: El papel de la Argentina en el proceso de cooperación y conflicto”, en: Waldmann, P./Garzón Valdés, E. (Eds.): *El poder militar en la Argentina (1976-1981)*, Frankfurt del Meno/Madrid: Vervuert/Iberoamericana, 169-177.

(Con Carlos Huneeus): “Eine Vielfalt instabiler Regime. Versuch einer Typologie, einer Erklärung und einer Zukunftsprognose” [Una diversidad de regímenes inestables: intento de una tipología, de una explicación y de una prognosis], en: *Lateinamerika*, Stuttgart: Kohlhammer, 192-205.

(Con Carlos Huneeus): “Sistemas políticos en América Latina. Una introducción a su análisis”, en: *Cuadernos Hispanoamericanos* 390, 499-516.

(Con Roland Sturm): “La heterogeneidad estructural como concepto en la teoría de desarrollo”, en: *Revista de Estudios Políticos* 28 (Nueva Época), 45-74.

(Ed. con Franz Nuscheler): *Handbuch der Dritten Welt* [Manual del Tercer Mundo], tomo 1, Unterentwicklung und Entwicklung: Theorien, Strategien, Indikatoren, 2a. edición, Hamburgo: Hoffmann und Campe.

“Was heißt Dritte Welt?” [¿Qué significa Tercer Mundo?], en: Nohlen, D./Nuscheler, F. (Eds.): *Handbuch der Dritten Welt*, tomo 1, Unterentwicklung und Entwicklung: Theorien, Strategien, Indikatoren, 2a. edición, Hamburgo: Hoffmann und Campe, 11-24.

- “Was heißt Unterentwicklung?” [¿Qué significa subdesarrollo?], en: Nohlen, D./Nuscheler, F. (Eds.): *Handbuch der Dritten Welt*, tomo 1, *Unterentwicklung und Entwicklung: Theorien, Strategien, Indikatoren*, 2a. edición, Hamburgo: Hoffmann und Campe, 25-47.
- “Was heißt Entwicklung?” [¿Qué significa desarrollo?], en: Nohlen, D./Nuscheler, F. (Eds.): *Handbuch der Dritten Welt*, tomo 1, *Unterentwicklung und Entwicklung: Theorien, Strategien, Indikatoren*, 2a. edición, Hamburgo: Hoffmann und Campe, 48-72.
- “Indikatoren von Unterentwicklung und Entwicklung. Probleme der Messung und quantifizierenden Analyse” [Indicadores de subdesarrollo y desarrollo. Problemas de la medición y del análisis cuantificador], en: Nohlen, D./Nuscheler, F. (Eds.): *Handbuch der Dritten Welt*, tomo 1, *Unterentwicklung und Entwicklung: Theorien, Strategien, Indikatoren*, 2a. edición, Hamburgo: Hoffmann und Campe, 451-485.
- (con Roland Sturm): “Über das Konzept der strukturellen Heterogenität” [Sobre el concepto de la heterogeneidad estructural], en Nohlen, D./Nuscheler, F. (Eds.): *Handbuch der Dritten Welt*, tomo 1, Hamburgo: Hoffmann und Campe, 92-116.
- (Ed. con Franz Nuscheler): *Handbuch der Dritten Welt* [Manual del Tercer Mundo], tomo 2, Südamerika: Unterentwicklung und Entwicklung, Hamburgo: Hoffmann und Campe.
- “Struktur- und Entwicklungsprobleme Lateinamerikas”, en: Nohlen, D./Nuscheler, F. (Eds.): *Handbuch der Dritten Welt* [Manual del Tercer Mundo], tomo 2, Südamerika: Unterentwicklung und Entwicklung, Hamburgo: Hoffmann und Campe, 11-80.
- “Bolivia”, en: Nohlen, D./Nuscheler, F. (Eds.) *Handbuch der Dritten Welt*, tomo 2, Hamburgo: Hoffmann und Campe, 109-138.
- “Chile”, en: Nohlen, D./Nuscheler, F. (Eds.) *Handbuch der Dritten Welt*, tomo 2, Hamburgo: Hoffmann und Campe, 177-218.
- “Uruguay”, en: Nohlen, D./Nuscheler, F. (Eds.) *Handbuch der Dritten Welt*, tomo 2, Hamburgo: Hoffmann und Campe, 334-357.
- (Ed. con Franz Nuscheler) *Handbuch der Dritten Welt* [Manual del Tercer Mundo], tomo 3, Mittelamerika und Karibik: Unterentwicklung und Entwicklung, Hamburgo: Hoffmann und Campe.
- (Con Volker G. Lehr): “Mexiko”, en: Nohlen, D./Nuscheler, F. (Eds.) *Handbuch der Dritten Welt*, tomo 3, Hamburgo: Hoffmann und Campe, 119-151.
- (Con Andrea Ebbecke-Nohlen y Eckart Koch): “Panama”, en: Nohlen, D./Nuscheler, F. (Eds.) *Handbuch der Dritten Welt*, tomo 3, Hamburgo: Hoffmann und Campe, 176-195.

(Ed. con Franz Nuscheler) *Handbuch der Dritten Welt*, tomo 4, Westafrika und Zentralafrika: Unterentwicklung und Entwicklung, Hamburgo: Hoffmann und Campe.

“Áquatorialguinea”, en: Nohlen, D./Nuscheler, F. (Eds.) *Handbuch der Dritten Welt*, tomo 4, Hamburgo: Hoffmann und Campe, 390-398.

(Con Roland Sturm): “São Tomé und Principe”, en: Nohlen, D./Nuscheler, F. (Eds.) *Handbuch der Dritten Welt*, tomo 4, Hamburgo: Hoffmann und Campe, 444-450.

(Ed. con Franz Nuscheler): *Handbuch der Dritten Welt* [Manual del Tercer Mundo], tomo 5, Ostafrika und Südafrika: Unterentwicklung und Entwicklung, Hamburgo: Hoffmann und Campe.

(Con Roland Sturm): “Angola”, en: Nohlen, D./Nuscheler, F. (Eds.) *Handbuch der Dritten Welt*, tomo 5, Hamburgo: Hoffmann und Campe, 294-313.

1983

(Ed.) *Lexikon Dritte Welt*, Reinbek: Rowohlt.

“Reforma del sistema electoral español: Conveniencias, fórmulas y efectos políticos”, en: *Revista de Estudios Políticos* 34 (Nueva Época), 61-68.

“Wahlsysteme” [Sistemas electorales], en: Schmidt, M. (Ed.): *Westliche Industriegesellschaften* [Sociedades Industriales Occidentales], Pipers Wörterbuch zur Politik, ed. por Dieter Nohlen, tomo 2, Múnich: Piper, 487-497.

“Wahlen und Wahlsysteme” [Elecciones y sistemas electorales], en: Mickel, W.W. (Ed.) *Handlexikon zur Politikwissenschaft*, Múnich: Ehrenwirth, 553-559.

“Lateinamerika zwischen Erster und Dritter Welt” [Latinoamérica entre el Primer y el Tercer Mundo], en: *Zeitschrift für Kulturaustausch* 3, 306-311.

(Con Otto Boye): “¿Era inevitable la contrarrevolución en Chile? Capas medias y militares en Chile”, en: *Análisis*, número especial “Allende. 10 años después”, 2-10.

(Con Mario Fernández): “Die Entwicklung der argentinisch-brasilianischen Beziehungen. Vom Konflikt zur Kooperation” [El desarrollo de las relaciones argentino-brasileñas: del conflicto a la cooperación], en: Heydenreich, T./Schneider, J. (Eds.): *Argentinien und Uruguay* (Lateinamerika-Studien 12), Múnich: Fink-Verlag, 95-110.

(Con Roland Sturm): “L’astenionismo nella Repubblica Federale Tedesca. Un problema político ed analítico”, en: Caciagli, M./Scarramazino, P. (Eds.): *Il voto di chi non vota*, Milano: Edizioni di Comunità, 49-59.

- (Ed. con Franz Nuscheler): *Handbuch der Dritten Welt* [Manual del Tercer Mundo], tomo 6, Nordafrika und Naher Osten: Unterentwicklung und Entwicklung, Hamburgo: Hoffmann und Campe.
- (Ed. con Franz Nuscheler) *Handbuch der Dritten Welt* [Manual del Tercer Mundo], tomo 7, Südasiens und Südostasiens: Unterentwicklung und Entwicklung, Hamburgo: Hoffmann und Campe.
- (Ed. con Franz Nuscheler) *Handbuch der Dritten Welt* [Manual del Tercer Mundo], tomo 8, Ostasiens und Ozeanien: Unterentwicklung und Entwicklung, Hamburgo: Hoffmann und Campe.
- “Osterinsel” [Isla de Pascua], en: Nohlen, D./Nuscheler, F. (Eds.) *Handbuch der Dritten Welt*, tomo 8, Hamburgo: Hoffmann und Campe, 417-419.

1984

- Elections and Electoral Systems*, Bad Godesberg: Friedrich-Ebert-Stiftung,  
Un análisis del sistema electoral nicaragüense, Managua: Fundación Manolo Morales.
- (Ed.) *Wahlen und Wahlpolitik in Lateinamerika* [Elecciones y política electoral en Latinoamérica], Heidelberg: Esprint.
- (Ed.) *Lexikon Dritte Welt* [Diccionario del Tercer Mundo], Libro de bolsillo, 1a. edición, Reinbek: Rowohlt.
- “Los sistemas electorales entre ciencia y ficción”, en: *Opciones* (Santiago de Chile) 4,5-30.
- “Two Principles of Representation”, en: Lijphart, A./Grofman, B. (Eds.): *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, Nueva York: Praeger, 83-90.
- “Changes and Choices in Electoral Systems”, en: Lijphart, A./Grofman, B. (Eds.): *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, Nueva York: Praeger, 217-224.
- “El cambio de régimen en América Latina”, en: *Estudios Internacionales* (Santiago de Chile) 68, 548-575.
- “Parlamentarismo”, en: González Encinar, J.J. (Ed.): *Diccionario del sistema político español*, Madrid: AKAL, 597-606.
- “Sistema electoral”, en: González Encinar, J.J. (Ed.): *Diccionario del sistema político español*, Madrid: AKAL, 836-841.
- “Estado federal y sistema de partidos. Algunas reflexiones sobre su modo de interrelación”, en: González Encinar, J.J. (Ed.): *Autonomía y partidos*, Madrid, 78-86.

- “Chile – Das Scheitern von Entwicklungsmodellen” [Chile: el fracaso de los modelos de desarrollo], en: Ginsburg, Th./Ostheimer, M. (Eds.): *Lateinamerika vor der Entscheidung*, Francfort del Meno: Fischer, 177-195.
- “Dritte Welt: Alternative Entwicklung” [El Tercer Mundo: desarrollo alternativo], en: *SOWI. Sozialwissenschaftliche Informationen für Unterricht und Studium* 1, 64-69.
- “Conferencia inaugural”, en: Consejo Supremo Electoral (Org.): *Simpósio sistemas electorales comparados*, Caracas: Consejo Supremo Electoral, 31-47.
- (Con Carlos Huneeus): “Elitenwettbewerb in der Spätphase des Franco-Régimes. Der Kampf um die politische Reform” [La competencia de élites en la fase tardía del régimen de Franco: la lucha por la reforma política], en: Waldmann, P./Bernecker, W. L./López Casero, F. (Eds.): *Sozialer Wandel und Herrschaft in Spanien*, Paderborn: Schöningh-Verlag, 350-369.
- (Con Roland Sturm y Ute Wachendorfer): “Sozialpolitik in autoritär regierten Entwicklungsländern” [Política social en países en desarrollo con gobiernos autoritarios], en: *Politische Vierteljahresschrift* 25, 241-247.
- “Europa-Kolleg Brügge” [El Colegio de Europa en Brujas], en: Woycke, W. (Ed.): *Europäische Gemeinschaften*, Pipers Wörterbuch zur Politik, tomo 4, Múnich: Piper, 289 63-64.
- “Europäische Wahlsysteme” [Sistemas electorales europeos], en: Woycke, W. (Ed.): *Europäische Gemeinschaften*, Pipers Wörterbuch zur Politik, tomo 4, Múnich: Piper, 289-295.
- “Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds”, en: Woycke, W. (Ed.): *Europäische Gemeinschaften*, Pipers Wörterbuch zur Politik, tomo 4, Múnich: Piper, 313-315.
- “Europäischer Sozialfonds” [Fondo Europeo de ajustes y garantía], en: Woycke, W. (Ed.): *Europäische Gemeinschaften*, Pipers Wörterbuch zur Politik, tomo 4, Múnich: Piper, 336-337.
- “Cepalismo”, en: Boeckh, A. (Ed.) *Internationale Beziehungen*, Pipers Wörterbuch zur Politik, tomo 5, Múnich: Piper, 86-88.

1985

- “El análisis comparativo de sistemas electorales, con especial consideración del caso chileno”, en: *Estudios Públicos* 18. 69-86.
- “Panorama des proportionnelles”, en: *Pouvoir. Revue Française d’Etudes Constitutionnelles et Politiques*, 32, 31-42.

- “Politikwissenschaftliche Lateinamerikaforschung in der Bundesrepublik Deutschland” [Investigación politológica de América Latina en Alemania], en: Nuscheler, F. (Ed.): *Dritte-Welt-Forschung*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 436-450.
- “Typen von Regierungssystemen. III. Die politischen Systeme der Dritten Welt” [Tipos de sistemas de gobierno. III. Los sistemas políticos del Tercer Mundo], en: *Funkkolleg Politik*. Studienbegleitbrief 4, Weinheim, 11-61.
- (con Rainer-Olaf Schultze): “Los efectos del sistema electoral sobre la relación entre sufragios y escaños”, en: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 30, 179-200.
- (Ed. con Rainer-Olaf Schultze): *Ungleiche Entwicklung und Regionalpolitik in Südeuropa. Italien, Spanien, Portugal* [Desarrollo desigual y política regional en Europa del Sur: Italia, España y Portugal], Bochum: Brockmeyer.
- (Ed.) *Pipers Wörterbuch zur Politik* [Diccionario Piper de política], seis tomos, Múnich: Piper
- (Ed. con Rainer Olaf Schultze): *Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe* [Ciencia Política: teorías, métodos, conceptos], 2 tomos, Múnich: Piper.

1986

- Wahlrecht und Parteiensystem* [Derecho electoral y sistema de partidos], Opladen: Leske + Budrich.
- (Ed. con Juan Rial): *Reforma electoral: ¿Posible, deseable?* Montevideo: FESUR/Ediciones de la Banda Oriental.
- “El sistema electoral uruguayo en una perspectiva comparativa”, en: Nohlen, D./ Rial, J.) *Reforma electoral: ¿Posible, deseable?* Montevideo: FESUR/Ediciones de la Banda Oriental, 11-20.
- “Sistemas electorales y representación política en América Latina”, en: Fundación Friedrich Ebert (Ed.). *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*, Madrid: Fundación Friedrich Ebert, 17-38.
- “Militärregime und Redemokratisierung in Lateinamerika” [Régimen militar y redemocratización en América Latina], en: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 9, 3-16.
- “Regimewechsel in Lateinamerika” [Cambio de régimen en Latinoamérica], en: Nuscheler, F. (Ed.) *Politikwissenschaftliche Entwicklungsländerforschung*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 204-238.
- “¿Ciencia comprometida? Las ciencias políticas frente al subdesarrollo”, en *INTI. Revista de Literatura Hispánica*, 22,23, 293-304.



1987

- “Presidencialismo, sistema electoral y sistemas de partido en América Latina, en: Centro de Asesoría y Promoción Electoral/IIDH (Eds.): *Elecciones y democracia en América Latina*, San José de Costa Rica, 47-60.
- “El parlamentarismo español en una perspectiva sistémico-constitucional”, en: *Revista de Ciencia Política*, Vol. IX, 8-16.
- La reforma electoral en América Latina. Seis contribuciones al debate, San José: IIDH/CAPEL.
- “El análisis comparativo de sistemas electorales, con especial consideración del caso chileno”, en: *La reforma electoral en América Latina*, 45-68
- “Sistema electoral y régimen de partidos en Colombia: Un comentario”, en: *La reforma electoral en América Latina*, 71-88.
- “El sistema electoral uruguayo en una perspectiva comparada”, en: *La reforma electoral en América Latina*, 91-105.
- “El debate sobre la reforma del sistema electoral uruguayo: Un balance”, en: *La reforma electoral en América Latina*, 109-116.
- “Sistemas electorales, redemocratización y consolidación de la democracia”, en: *La reforma electoral en América Latina*, 119-148.
- “Representación y representatividad en la democracia moderna-un enfoque comparativo”, en: IIDH/CAPEL: *I Curso Anual Interamericano de Elecciones* (21.-25.9.), San José.
- “Wahlssystemreform. Ein wirkungsvoller Weg zur Steigerung des Frauenanteils in Parlamenten?” [Reforma del sistema electoral: ¿un camino fructífero para elevar la participación femenina en los Parlamentos?], en: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 18, 228-233.
- “Die politischen Systeme der Dritten Welt” [Los sistemas políticos del Tercer Mundo], en: von Beyme, K. et al. (Eds.): *Politikwissenschaft. Eine Grundlegung*, tomo 1, Stuttgart: Kohlhammer, 200-247.
- “Wahlen” [Elecciones], en: von Beyme, K. et al. (Eds.): *Politikwissenschaft. Eine Grundlegung*, tomo 2, Stuttgart: Kohlhammer, 87-117.
- “Wahlssystem. Bedeutung von Sperrklausel und Zweitstimme” [Sistema electoral. La importancia de la barrera legal y del doble voto], en: Haungs, P./Jesse, E. (Eds.): *Parteien in der Krise? In- und ausländische Perspektiven*, Colonia: Verlag Wissenschaft und Politik, 148-155.
- “Militärregime und Redemokratisierung in Lateinamerika” [Régimen Militar y redemocratización en Latinoamérica], en: *Lateinamerika. Studium Generale*, Heidelberg: Heidelberger Verlagsanstalt, 99-114.

- (Ed. con Rainer Olaf Schultze): *Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe* [Ciencia Política: teorías, métodos, conceptos] [Ciencia Política: teorías, métodos, conceptos], 2 tomos, 2a. edición revisada y ampliada, Múnich: Piper.
- (Ed. con Peter Waldmann): *Dritte Welt. Gesellschaft, Kultur, Entwicklung* [El Tercer Mundo: sociedad, cultura y desarrollo], Pipers Wörterbuch zur Politik, tomo 6, Múnich: Piper.
- (con Manfred Wilhelmy y Winfried Kühne): “Außenpolitik” [Política exterior], en: Nohlen, D./Waldmann, P.): *Dritte Welt*, Pipers Wörterbuch zur Politik, tomo 6, Múnich: Piper, 48-63.
- “Autoritäre Systeme” [Sistemas autoritarios], en: Nohlen, D./Waldmann, P.): *Dritte Welt*, Pipers Wörterbuch zur Politik, tomo 6, Múnich: Piper, 64-84.
- “Demokratie/Demokratische Systeme” [Democracia/Sistemas democráticos], en: Nohlen, D./Waldmann, P.): *Dritte Welt*, Pipers Wörterbuch zur Politik, tomo 6, Múnich: Piper, 121-140.
- “Demokratie in der Dritten Welt. Ein Essay” [Democracia en el tercer mundo. Un ensayo], mimeo, Tübinga.

1988

- “Wahlsysteme und politische Repräsentation in Lateinamerika: ein Bericht über Politikberatung” [Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica: un informe sobre asesoría política], en: Mikus, W. et al. (Eds.): *Der Praxisbezug der Entwicklungsländerforschung*, Heidelberg, Esprint-Verlag, 123-135.
- “Un sistema electoral europeo. La ley electoral europea y el problema de las comunidades autónomas”, en: *Revista Vasca de Administración Pública* 20, 85-94.
- “Método comparativo”, en: Reyes, R. (Dir.): *Terminología científico-social*, Barcelona: Anthropos, 614-618.
- “Parlamentarismus in Spanien in verfassungssystematischer Perspektive” [Parlamentarismo en España en una perspectiva sistemático-constitucional], en: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 19 (3), 366-376.
- “Presidencialismo, semipresidencialismo y parlamentarismo. Conceptos y la experiencia europea”, mimeo, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert.
- (Con Andreas Hildenbrand): “Politische Dezentralisierung in Spanien. Ergebnisse und Probleme des Autonomiestaates” [Descentralización política en España. Resultados y problemas del estado de las Autonomías], en: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 19 (3), 323-333.

“Mehr Demokratie in der Dritten Welt? Über Demokratisierung und Konsolidierung der Demokratie in vergleichender Perspektive” [¿Más democracia en el Tercer Mundo? Sobre la democratización y la consolidación de la democracia en perspectiva comparada], en: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 25-26, 3-18.

“Sistemas electorales, elementos conceptuales, alternativas y efectos políticos”, en IIDH/CAPEL (Ed.): *Elecciones y democracia en América Latina*, San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos/ CAPEL, 29-46.

“Presidencialismo, sistema electoral y sistema de partidos políticos en América Latina”, en: IIDH/CAPEL (Ed.): *Elecciones y democracia en América Latina*, San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos/CAPEL, 47-60.

“A moção de censura construtiva”, en: d’Oliveira Martins et al.: *A revisão constitucional e a moção de censura construtiva*, Lisboa: Fundação Friedrich Ebert, 15-45.

“Die Außenpolitik asiatischer Länder” [La política exterior de los países asiáticos], en: Woyke, W. (Ed.): *Netzwerk Weltpolitik*, Opladen: Leske + Budrich, 321-326.

(con Mario Fernández) “Wirtschaft, Staat und Sozialpolitik in Lateinamerika” [Economía, Estado y política social en América Latina], en: Schmidt, M.G. (Ed.): *Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 406-433.

(Ed. con Aldo Solari): *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina*, Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

(con Juan Rial): “Reforma política y consolidación democrática. Perspectivas comparadas”, en: Nohlen, D./ Solari, A. (Eds.) *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina*, Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 327-358.

1989

*Wahlrecht und Parteiensystem* [Derecho electoral y sistema de partidos], 2a. edición revisada y ampliada, Opladen: Leske + Budrich.

The Weimar Experience and the West German Electoral System, manuscrito conferencia 21.-22. 5.): The Israel-Diapora Institute: *Electoral Reform in Israel*, Tel Aviv.

*Apuntes sobre democracia y representatividad en el sistema electoral dominicano*, Santo Domingo: Universidad APEC/Fundación Friedrich Ebert.

- “Más democracia en América Latina”, en: *Cuadernos del CLAEH* 49, 135-164.  
(Con Harald Barrios) “Redemokratisierung in Südamerika” [Redemocratización en América Latina], en: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 4/89, 3-25.  
(Ed. con Rainer Olaf Schultze): *Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe* [Ciencia Política: teorías, métodos, conceptos], 2 tomos, 3a. edición revisada y ampliada, Múnich: Piper.
- “Sistemas de partidos”, en: IIDH/CAPEL (Org.) *Diccionario electoral*, San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL, 631-635.
- “Sistemas electorales”, en: IIDH/CAPEL (Org.) *Diccionario electoral*, San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL, 636-648.
- “Sistema electoral alemán”, en: IIDH/CAPEL (Org.): *Diccionario electoral*, San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL, 648-649.  
(Con Mario Fernández): “Elecciones”, en: IIDH/CAPEL (Org.) *Diccionario electoral*, San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL, 256-263.
- Otras entradas IIDH/CAPEL (Org.): *Diccionario Electoral*, San José: CAPEL: “Candidatura”, 83-85; “Cifra repartidora”, 102; “Circunscripciones electorales”, 103-105; “d’Hondt”, 189-190; “Democratización del sufragio”, 207-210; “Derecho electoral”, 211-217; “Sistemas políticos comparados”, 652-654; “Voto único transferible”, 693-694.
- (Con Juan Jaramillo y Marta León Roesch): *Poder electoral y consolidación democrática. Estudios sobre organización electoral en América Latina*, Cuadernos de CAPEL 30, San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- (Con Renate Wagner): “Nord-Süd-Konflikt” [Conflicto Norte-Sur], Woyke, W. (Ed.): *Netzwerk Weltpolitik*, Opladen: Leske+Budrich, 69-96.

1990

- “Régimen político y consolidación democrática en América Latina: reflexiones sobre el debate actual”, en: Instituto Interamericano de Derechos Humanos/CAPEL (Eds.): *Transición democrática en América Latina: reflexiones sobre el debate actual*, San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL 13-24.
- (Con Karin Stahl): “Kubas Kurs der Kurswechsel” [El curso de cambio de rumbo en Cuba], en: Rytlewsky, R. (Ed.): *Politik und Gesellschaft in sozialistischen Ländern*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 489-509.
- (Con Karin Stahl): “El curso del cambio de rumbo de Cuba. Un balance del desarrollo económico, social y político”, en: *Revista de Estudios Políticos* 67, 7-28.

“Sistemas electorales, redemocratización y consolidación de la democracia”, en: Stuken, A.M. (Ed.): *Democracia contemporánea. Transición y consolidación*, Santiago: Editorial Universidad Católica de Chile, 141-158.

*Contexto político-electoral nicaragüense*, mimeo, Managua, ONUVEN

1991

(Ed.) *Wörterbuch Staat und Politik* [Diccionario de Estado y política], Múnich: Piper.

“Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina”, en: *Revista de Estudios Políticos* 74 (Nueva Época), 43-54.

(Ed. con Mario Fernández): *Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina*, Caracas: Ediciones Nueva Sociedad.

(Con Rafael López Pintor): “Elecciones de apertura: el caso de Nicaragua”, en: IIDH/CAPEL (Org.): *Análisis de los procesos electorales en América Latina*, San José: IIDH/CAPEL, 323-344.

(Ed.) *Descentralización política y consolidación democrática. Europa - América del Sur*, Caracas: Nueva Sociedad.

“Descentralización política. Perspectivas comparadas”, en: Nohlen, D. (Ed.) *Descentralización política y consolidación democrática. Europa - América del Sur*, Caracas: Nueva Sociedad, 357-370.

(Ed. con Liliana De Riz) *Reforma institucional y cambio político*, Buenos Aires: CEDES/Legasa.

“La reforma institucional en América Latina. Un enfoque conceptual y comparativo”, en: Nohlen, D./De Riz, L. (Eds.), *Reforma institucional y cambio político*, Buenos Aires: CEDES/Legasa, 11-44.

(Ed. con Mario Fernández y Alberto van Klaveren): *Demokratie und Außenpolitik in Lateinamerika* [Democracia y política exterior en América Latina], Opladen, Leske + Budrich.

(Con Mario Fernández): “Demokratisierung und Außenpolitik” [Democratización y política exterior], en: Nohlen, D./Fernández, M./van Klaveren, A.) *Demokratie und Außenpolitik in Lateinamerika*, Opladen, Leske + Budrich, 37-58.

(Con Mario Fernández) “Democratización y política exterior. Análisis comparado en torno a tres casos: Argentina, Brasil y Uruguay”, en: *Estudios Internacionales* (Santiago de Chile) 94, 229-259.

“Transiciones políticas y regímenes electorales. Observaciones empíricas

a partir de los casos europeos y latinoamericanos de los años setenta y ochenta”, en: López García et al. (Eds.) *Elecciones, participación y transiciones políticas en el Norte de África*, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores/Instituto de Estudios Árabes, 57-65.

“La política de la reforma electoral”, en: IIDH/CAPEL (Org.): *La reforma política electoral*, San José: IIDH/CAPEL, 157-170.

1992

“Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral”, *Papeles de Trabajo*, Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset. *Sistemas electorales y gobernabilidad*, Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

(con Andreas Hildenbrand) *Spanien. Wirtschaft, Gesellschaft, Politik* [España: economía, sociedad y política], Opladen: Leske + Budrich.

“Präsidentalismus versus Parlamentarismus in Lateinamerika. Einige Bemerkungen zur gegenwärtigen Debatte aus vergleichender Sicht [Presidencialismo versus parlamentarismo en América Latina – unos comentarios en relación al debate actual en perspectiva comparada], en: *Lateinamerika Jahrbuch 1992*, 86-99.

“Demokratie in Lateinamerika zwischen historischer Instabilität und Konsolidierungsperspektive” [Democracia en Latinoamérica entre la inestabilidad histórica y la perspectiva de consolidación], en: Krakau, K. (Ed.): *Lateinamerika und Nordamerika*, Francfort del Meno: Campus, 140-157.

(Con José Juan González Encinar, Jorge Miranda, Bolívar Lamounier): “El proceso constituyente. Deducciones de cuatro casos recientes: España, Portugal, Brasil y Chile”, en: *Revista de Estudios Políticos* 76, 7-27.

“Kummer und Proporz. 30 Jahre internationale Wahlsystemforschung in Heidelberg” [Pesar y representación proporcional: 30 años de investigación de sistemas electorales en Heidelberg], en: Haungs, P. et al. (Eds.): *Civitas. Widmungen für Bernhard Vogel zum 60. Geburtstag*, Paderborn: Schöningh, 165-175.

“América Latina en las ciencias políticas alemanas”, en: *Diálogo Científico* 1 (2), 11-45.

(Ed. con José Juan González Encinar): *Der Staat der Autonomen Gemeinschaften in Spanien* [El Estado de las Comunidades Autónomas en España], Opladen: Leske + Budrich.

- (Con Andreas Hildenbrand) “Regionalismus und politische Dezentralisierung in Spanien” [Regionalismo y descentralización política en España], en: Nohlen, D./González Encinar, J.J. (Eds.) *Der Staat der Autonomen Gemeinschaften in Spanien*, Opladen: Leske + Budrich, 9-43.
- “La calificación electoral en Alemania”, en: H. Cámara de Diputados/UNAM (Org.): *Sistemas de calificación electoral*, México: H. Cámara de Diputados/UNAM, 15-25.
- (Ed. con Franz Nuscheler): *Handbuch der Dritten Welt* [Manual del Tercer Mundo], tomo 1: Grundprobleme, Theorien, Strategien, Bonn: Dietz.
- (Ed. con Franz Nuscheler): *Handbuch der Dritten Welt* [Manual del Tercer Mundo], tomo 2, Südamerika, Bonn: Dietz.
- (Con Detlef Nolte): “Chile”, en: Nohlen, D./Nuscheler, F. (Eds.) *Handbuch der Dritten Welt*, tomo 2, Bonn: Dietz, 279-339.
- (Ed. con Franz Nuscheler): *Handbuch der Dritten Welt* [Manual del Tercer Mundo], tomo 3, Mittelamerika und Karibik, Bonn: Dietz.
- (Con Hans-Joachim Lauth): “Mexiko”, en: Nohlen, D./Nuscheler, F. (Eds.) *Handbuch der Dritten Welt*, tomo 3, Bonn: Dietz, 169-202.
- (Con Mario Fernández): “Chile”, en: Waldmann, P./Krumwiede, H. (Eds.) *Politisches Lexikon Lateinamerika*, Múnich: C. H. Beck, 74-88.
- “Die langfristigen Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise auf die heutigen politischen Systeme. Einführung” [Los efectos a largo plazo de la crisis económica mundial sobre los actuales sistemas políticos. Una introducción], en: Reinhard, W./Waldmann, P. (Eds.): *Nord und Süd in Amerika. Gegensätze, Gemeinsamkeiten, Europäischer Hintergrund*. 2 tomos, Freiburg: Rombach, 785-792.
- “Democracia a pesar de todo: tendencias políticas recientes en América Latina”, en: *Anuario Internacional CIDOP*, Barcelona, 671-685.

1993

- (Ed.) *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- “Introducción”, en: Nohlen, D. (Ed.) *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, XI-XVIII.
- “Chile”, en: Nohlen, D. (Ed.) *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 235-270.

“Uruguay”, en: Nohlen, D. (Ed.) *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 609-652.

*Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, Ciudad de México: UNAM.

“La reforma de los sistemas electorales. Requisitos analíticos y estratégicos”, en: Nohlen, D.: *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, Ciudad de México: UNAM, 28-38.

“Sistemas electorales y representación política. Apuntes para el debate sobre sistemas electorales”, en: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión et al.: *Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo*, México: Cámara de Diputados, 391-403.

“Los efectos de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos políticos”, conferencia pronunciada en 1993, publicada 1997 en: *Congreso de los Diputados (Ed.): IV Jornadas de Derecho Parlamentario*. Reflexiones sobre el régimen electoral, Madrid: Congreso de los Diputados, 605-620.

“Sistemas de gobierno. Perspectivas conceptuales y comparativas”, en: Comisión Andina de Juristas (Ed.): *Reformas al presidencialismo en América Latina*, Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 49-81.

(Ed.) *Handbuch der Wahldaten Lateinamerikas und der Karibik: Politische Organisation und Repräsentation in Amerika* [Manual de datos electorales de Latinoamérica y del Caribe: organización política y representación en América], Opladen: Leske + Budrich.

“Chile”, en: Nohlen, D. (Ed.), *Handbuch der Wahldaten Lateinamerikas und der Karibik*, Opladen: Leske + Budrich, 175-219.

(Con Mario Fernández): “México”, en: Nohlen, D. (Ed.), *Handbuch der Wahldaten Lateinamerikas und der Karibik*, Opladen: Leske + Budrich, 537-576.

“Uruguay”, en: Nohlen, D. (Ed.), *Handbuch der Wahldaten Lateinamerikas und der Karibik*, Opladen: Leske + Budrich, 731-777.

(Con Michael Krennerich): “Welternährungsproblem” [Problema de alimentación mundial], en: Woyke, W. (Ed.), *Handwörterbuch Internationale Politik*, 5a. edición, Opladen. Leske + Budrich, 452-458.

(Con Bernhard Thibaut) “Nord-Süd-Konflikt” [Conflicto Norte-Sur], en: Woyke, W. (Ed.), *Handwörterbuch Internationale Politik*, 5a. edición, Opladen: Leske + Budrich, 344-351.

(Con Bernhard Thibaut): “A contraviento de la crítica: El desarrollo político de América Latina en 1992”, en: *D + C 2*, 18-19.



- (Con Bernhard Thibaut): “Fortbestand der Demokratie bedarf der wirtschaftlichen Stabilität” [La permanencia de la democracia requiere de la estabilidad económica], en: *Das Parlament* 10 (5. März 1993), 12.
- “La calificación electoral en Alemania Federal”, en: *Justicia Electoral* 2 (2), 13-17.
- (Con A. Octávio Cintra und Fernando Henrique Cardoso): “Alcance e limites da engenharia institucional”, en: Lamounier, B. / Nohlen, D. (Eds.), *Presidencialismo ou parlamentarismo: Perspectivas sobre a reorganizacao Institucional brasileira*, São Paulo: IDESP/Edições Loyola 143-187.
- (Con Bernhard Thibaut): “Sistemas electorales y sistema de partidos: Apuntes para el debate sobre reforma electoral”, en: Pedone, L. (Ed.), *Sistemas eleitorais e processos politicos comparados: A promessa e democracia na América Latina e Caribe*, Brasilia, 21-41.
- (Ed.) *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*, San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- (Con Rafael López Pintor): “Elecciones de Apertura: El caso de Nicaragua 1990”, en: Nohlen, D. (Ed.), *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*, San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL, 205-222.
- “Sistemas electorales y gobernabilidad”, en: Nohlen, D. (Ed.), *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*, San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL, 391-424.
- “Las transiciones a la democracia: Experiencias comparativas. Europa del Sur, América Latina, Europa del Este”, en: Steichen Jung, R. (Ed.), *Democracia y democratización en Centroamérica*, San José, Costa Rica, 37-58.
- (Con Petra Bendel): “Demokratisierung in Zentralamerika: Wie weit trägt der Wandel?” [Democratización en América Central: ¿qué tan lejos llega el cambio?], en: Bendel, P. (Ed.), *Zentralamerika: Frieden-Demokratie-Entwicklung? Politische und wirtschaftliche Perspektiven in den neunziger Jahren*, Francfort del Meno: Vervuert, 11-40.
- (Ed. con Bolívar Lamounier): *Presidencialismo ou parlamentarismo: Perspectivas sobre a reorganizaçao institucional brasileira*, São Paulo: IDESP/Edições Loyola.
- (Ed. con Franz Nuscheler): *Handbuch der Dritten Welt* [Manual del Tercer Mundo], tomo 4, Westafrika und Zentralafrika, Bonn: Dietz.
- (Ed. con Franz Nuscheler): *Handbuch der Dritten Welt* [Manual del Tercer Mundo], tomo 5, Ostafrika und Südafrika, Bonn: Dietz.
- (Ed. con Franz Nuscheler): *Handbuch der Dritten Welt* [Manual del Tercer Mundo], tomo 6, Nordafrika und Naher Osten, Bonn: Dietz.

“Politische Reform a la mexicana. Zur mexikanischen Wahlreform” [Reforma política a la mexicana. Sobre la reforma electoral mexicana], en: Sevilla, R./Azuela, A. (Eds.): México. *Die institutionalisierte Revolution?* Bad Honnef: Horlemann, 195-206.

1994

*Sistemas electorales y partidos políticos*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

“Reforma institucional en América Latina desde una perspectiva de ingeniería política”, en: *Política* 32, 5-42.

“Das deutsche Wahlsystem hat sich bewährt: Zur Leistungsfähigkeit der personalisierten Verhältniswahl” [El sistema electoral alemán se ha acreditado: en torno a la eficiencia sistema de representación proporcional personalizado], en: *Stadt und Gemeinde* 49, 211-215.

“Braucht unsere Demokratie ein neues Wahlrecht?” [¿Necesita nuestra democracia un nuevo sistema electoral?], en: *VI. Streitforum: Akademie der Politischen Bildung*, Friedrich-Ebert-Stiftung, 13-22.

“Vergleichende Methode” [Método comparativo], en: Nohlen, D./Schultze, R.O. (Eds.), *Lexikon der Politik* [Diccionario de política], Bd. 2: Politikwissenschaftliche Methoden [Métodos de la ciencia política], Múnich: C.H. Beck, 507-517.

(Con Bernhard Thibaut): “Transitionsforschung zu Lateinamerika: Ansätze, Konzepte, Thesen” [El estudio de la transición de América Latina: principios, conceptos, tesis], en: Merkel, W. (Eds.), *Systemwechsel 1: Theorien, Ansätze und Konzeptionen*, Opladen: Leske + Budrich, 195-228.

(Con Bernhard Thibaut): “La transición en América Latina: enfoques, conceptos, tesis”, en: *Boletín Electoral Latinoamericano XII*, 101-146.

(Con Rainer-Olaf Schultze): “La ciencia política hoy: Una crítica al proceso de investigación politológica”, en: *Estudios Sociales* (Santiago) 82, 49-62.

(Ed. con Jürgen Kriz y Rainer-Olaf Schultze): *Politikwissenschaftliche Methoden* [Métodos politológicos], *Lexikon der Politik*, tomo 2, Múnich: C.H. Beck.

(Ed. con Franz Nuscheler) *Handbuch der Dritten Welt* [Manual del Tercer Mundo], tomo 7, *Südasiens und Südostasien*, Bonn: Dietz.

(Ed. con Franz Nuscheler) *Handbuch der Dritten Welt* [Manual del Tercer Mundo], tomo 8, *Ostasien und Ozeanien*, Bonn: Dietz

“Oster Insel”, en: Nohlen, D./Nuscheler, F. (Eds.), *Handbuch der Dritten Welt*, tomo 8, *Ostasien und Ozeanien*, Bonn: Dietz, 561-564.

- (Ed. con Carlos H. Filgueira): *Prensa y transición democrática: Experiencias recientes en Europa y América Latina*. Frankfurt del Meno/ Madrid: Vervuert/Iberoamericana.
- (Con Carlos H. Filgueira): “La prensa en los procesos de transición en Europa y América Latina”, en: Filgueira, C. H. /Nohlen, D. (Eds.), *Prensa y transición democrática: Experiencias recientes en Europa y América Latina*, Frankfurt del Meno/ Madrid: Vervuert/Iberoamericana, 10-40.
- (Ed. con Detlef Junker y Hartmut Sangmeister): *Lateinamerika am Ende des 20. Jahrhunderts*, Múnich: C. H. Beck.
- “Lateinamerika zwischen Diktatur und Demokratie” [Latinoamérica entre la dictadura y la democracia], en: Junker, D. /Nohlen, D./ Sangmeister, H. (Eds.), *Lateinamerika am Ende des 20. Jahrhunderts* [Latinoamérica a fines del siglo XX], Múnich: C.H. Beck, 12-26.
- (Con Bernhard Thibaut): “Trotz allem: Demokratie. Zur politischen Entwicklung Lateinamerikas in den neunziger Jahren” [A pesar de todo: democracia. Sobre el desarrollo político de América Latina en los años noventa], en: Junker, D./Nohlen, D./Sangmeister, H. (Eds.), *Lateinamerika am Ende des 20. Jahrhunderts*, Múnich: C.H. Beck, 235-261

1995

- Elecciones y sistemas electorales*, Caracas: Fundación Friedrich Ebert/Nueva Sociedad.
- Electoral System. Options for Pakistan*, Islamabad: Friedrich Ebert Stiftung.
- (Ed.) *Wörterbuch Staat und Politik* [Diccionario del Estado y Política], 3a. edición revisada y ampliada, Múnich: Piper.
- (Ed.): *Democracia y neocrítica en América Latina. En defensa de la democracia*, Frankfurt del Meno/Madrid: Vervuert/Iberoamericana.
- “La democracia y su crítica. Consideraciones conceptuales en relación al desarrollo de la democracia en América Latina y su análisis, en: *Democracia y neocrítica en América Latina*, Frankfurt del Meno/Madrid: Vervuert/Iberoamericana, 7-27.
- “Wahlrecht” [Derecho electoral], en: Drechsler, H./Hilligen, W./Neumann, F. (Eds.), *Gesellschaft und Staat: Lexikon der Politik*, 9a. edición, Múnich: Franz Vahlen, 852-854.
- “Wahlssysteme” [Sistemas electorales], en: Drechsler, H./Hilligen, W./Neumann, F. (Eds.), *Gesellschaft und Staat: Lexikon der Politik*, 9a. edición, Múnich: Franz Vahlen, 854-859.

- (Ed. con Rainer-Olaf Schultze): *Politische Theorien* [Teorías políticas], Lexikon der Politik, tomo 1), Múnich: C.H. Beck.
- (Con Klaus von Beyme): “Systemwechsel” [Cambio de sistema], en: Nohlen, D./Schultze, R.-O. (Eds.), *Politische Theorien*, Lexikon der Politik, tomo 1, München: C.H. Beck, 636-649.
- (Con Bernhard Thibaut): “Investigación sobre la transición en América Latina: enfoques, conceptos, tesis”, en: Nohlen, D. (Comp.) *Democracia y neocrítica en América Latina. En defensa de la transición*, Francfort del Meno/Madrid: Vervuert/Iberoamericana, 28-58.
- “Andine Finanzkorporation” [Corporación financiera andina], en: Andersen, U. und Woyke, W. (Eds.), *Handwörterbuch Internationale Organisationen*, 2a. edición, Opladen: Leske + Budrich, 29-31.
- “La Plata-Becken-Vertrag” [Tratado de la Cuencia del Río de La Plata], en: Andersen, U./ Woyke, W. (Eds.), *Handwörterbuch Internationale Organisationen*, 2a. edición, Opladen: Leske + Budrich, 282-284.
- “Rio-Pakt” [Pacto de Río], en: Andersen, U./Woyke, W. (Eds.), *Handwörterbuch Internationale Organisationen*, 2a. edición, Opladen: Leske & Budrich, 387-388.
- “Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Lateinamerika und die Karibik” [Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe], en: Andersen, U./Woyke, W. (Eds.), *Handwörterbuch Internationale Organisationen*, 2a. edición, Opladen, Leske + Budrich, 459-462.
- (Con Volker G. Lehr): “Organisation Amerikanischer Staaten” [Organización de Estados Americanos], en: Andersen, U./Woyke, W. (Eds.), *Handwörterbuch Internationale Organisationen*, 2a. edición, Opladen, Leske + Budrich, 326-329.
- (Con Annette Schmid): “Lateinamerikanisches Wirtschaftssystem” [Sistema económico latinoamericano], en: Andersen, U./Woyke, W. (Eds.), *Handwörterbuch Internationale Organisationen*, 2a. edición, Opladen, Leske + Budrich, 279-282.
- (Con Bernhard Thibaut): “Andenpakt” [Pacto Andino], en: Andersen, U./ Woyke, W. (Eds.), *Handwörterbuch Internationale Organisationen*, 2a. edición, Opladen: Leske + Budrich, 25-29.
- (Con Bernhard Thibaut): “La transición en América Latina: Enfoques, conceptos, tesis”, en: *Boletín Electoral Latinoamericano* 12, San José, Costa Rica, 101-146.
- Wörterbuch Staat und Politik* [Pacto Andino, etc.], 3a. edición, revisada y actualizada, Múnich: Piper.

(Con Franz Nuscheler): *Handbuch der Dritten Welt* [Manual del Tercer Mundo], tomo 2, *Südamerika*, versión revisada y actualizada de la 3a. edición, Bonn: Dietz.

(Con Franz Nuscheler): *Handbuch der Dritten Welt* [Manual del Tercer Mundo], tomo 3, *Mittelamerika und Karibik*, versión revisada y actualizada de la 3a. edición, Bonn: Dietz

1996

*Elections and Electoral Systems*, New Delhi: McMillan India.

“La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos”, en: Lipset, S.M./Nohlen, D./Sartori, G.: *Apuntes para una reflexión sobre la democracia. Tres ensayos*, San José, Costa Rica: IIDH/ CAPEL, 31-51.

*Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina* (Colección Temas de la Democracia), México: Instituto Federal Electoral.

“Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción, en: Soberanes, J.L./Valadés, D./Concha, H.A. (Eds.): *La reforma del Estado. Estudios comparados*, México: UNAM, 69-111.

(Con Mirjana Kasapovic): *Wahlssysteme und Systemwechsel in Osteuropa*, Opladen: Leske + Budrich.

(Con Mirjana Kasapovic): *Izbitatelni Sistemi v Iztočna Evropa*, Sofía: Fondacija Friedrich Ebert.

“Wahlrecht und Wahlssystem” [Derecho electoral y sistema electoral], en: Kohler-Koch, B. und Woyke, W. (Eds.), *Die Europäische Union* (= Lexikon der Politik, tomo 5), Múnich: Beck, 279-287.

“Wahlssysteme in Osteuropa: Geschichte, Kritik, Reform” [Sistemas electorales en Europa del Este: historia, crítica y reforma], en: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 27 (3), 447-461.

“Sistemas electorales y reforma electoral”, en: Tuesta Soldevilla, F. (Ed.), *Simpósio sobre reforma electoral*, Lima, 25-68.

“La trilogía: Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos”, en: *Justicia Electoral* 5 (8), 83-90.

“Lateinamerika: Neue Entwicklungen in weltpolitischer Randlage” [Latinoamérica: nuevos desarrollos en el borde político mundial], in: *Brockhaus Enzyklopädie: Jahrbuch 1995*, Mannheim, 211-213.

(con Mirjana Kasapovic): “Wahlssysteme und Systemwechsel in Osteuropa” [Sistemas electorales y cambio de sistema en Europa del Este], en: Merkel,

W./ Sandschneider, E./ Segert, D. (Eds.), *Systemwechsel 2: Die Institutionalisierung der Demokratie*, Opladen: Leske + Budrich, 210-260.

“Secim Sistemleri”, en: Friedrich Ebert Vakfi (Hrsg.), *Türkiye ve Avrupa’da Secim Sistemleri*, Istanbul, 19-54.

“Electoral Systems and Electoral Reform in Latin America”, en: Lijphart, A./ Waisman, C. (Eds.), *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*, Boulder, Col.; Oxford, 43-55.

“Transiciones a la democracia y sistemas electorales”, en: Meyenberg, Y./ Espinoza, R. (Eds.): *Política y ciencia política*. Conferencias magistrales. Congreso Nacional de Ciencia Política, Ciudad de México, 43-57.

“Drei Jahrzehnte Entwicklungspolitik. Bilanz und Ausblick”, en: RIAS Berlin, Funkuniversität, 101 Vortragsfolge: *Wirtschaftsprobleme und Wirtschaftspolitik in der heutigen Welt*, Sendung 2. April.

1997

*Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina*, Colección Temas de la Democracia, Ciudad de México: Instituto Federal Electoral.

*Sistemas electorales en Europa del Este. Génesis, crítica, reforma*, Colección Temas de la democracia 3, Ciudad de México: Instituto Federal Electoral.

(Con Seymour Martin Lipset y Giovanni Sartori): *Apuntes para una reflexión sobre la democracia: Tres ensayos* (Cuadernos de CAPEL 41), San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

(Con Felipe González Roura y Daniel Zovatto): *Análisis del sistema electoral mexicano*, Ciudad de México: Instituto Electoral Federal, entre otros.

(Ed. con Peter Waldmann y Klaus Ziemer): *Die östlichen und südlichen Länder* [Los países del este y del sur], Lexikon der Politik, tomo 4, Múnich: C.H. Beck.

“Autoritäre Systeme” [Sistemas autoritarios], en: Nohlen, D., Waldmann, P. und Ziemer, K. (Eds.), *Die östlichen und südlichen Länder*, Múnich: C. H. Beck, 67-75.

“Demokratie” [Democracia], en: Nohlen, D./Waldmann, P./Ziemer, K. (Eds.), *Die östlichen und südlichen Länder* [Los países del este y del sur], Múnich: C. H. Beck, 118-127.

“Wahlrecht und Wahlsysteme” [Derecho electoral y sistemas electorales], en: Nohlen, D./Waldmann, P./Ziemer, K. (Eds.), *Die östlichen und südlichen Länder*, Múnich: C.H. Beck, 627-632.

- “El estado de la investigación sobre sistemas electorales”, en: *Revista de Estudios Políticos* 98, 150-169.
- “Political Participation in New and Old Democracies”, en: International IDEA: *Voter Turnout since 1945. A global report*, Estocolmo, International IDEA, 13-19.
- “Electoral Systems in Eastern Europe: Genesis, Critique, Reform”, en: Elklit, J. (Ed.), *Electoral Systems for Emerging Democracies*, Copenhagen, 20-47.
- “La trilogía: Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos”, en: Lipset, S. M./Nohlen, D./Sartori, G., *Apuntes para una reflexión sobre la democracia: Tres ensayos* (Cuadernos de CAPEL 41), San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 31-51.
- (Con Carlos H. Filgueira): “Presse und Transition in Europa und Lateinamerika” [Prensa y transición en Europa y América Latina], en: Lauth, H.J./Merkel, W. (Eds.), *Zivilgesellschaft im Transformationsprozess: Länderstudien zu Mittelost- und Südeuropa, Asien, Afrika, Lateinamerika und Nahost*, Mainz: Universität Mainz, 114-149.

1998

- Sistemas electorales y partidos políticos*, 2a. edición, revisada y aumentada, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- “Wahlsysteme im Vergleich”, en: Jesse, E./Löw, K. (Eds.): *Wahlen in Deutschland*, Berlin: Duncker & Humblot, 51-67.
- “Las primeras elecciones democráticas y el sistema electoral”, en: Powel, Ch. T. (Org.): *Las primeras elecciones democráticas veinte años después*, Madrid: Congreso de los Diputados, 51-55.
- (Ed. con Mario Fernández): *El presidencialismo renovado: Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad.
- “Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas”, en: Nohlen, D./Fernández, M. (Eds): *El presidencialismo renovado: Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad, 85-109.
- “Presidencialismo versus Parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos”, en: Nohlen, D./Fernández, M. (Eds.), *El presidencialismo renovado*, Caracas: Nueva Sociedad, 15-25.
- “Els sistemes electorals i opcions per a Catalunya i Espanya”, en: *Dialègcs 1 y 2* (Barcelona), 63 -95 y 87-111.
- Electoral systems and voting procedures at local level*. Report by the Steering Committee on Local and Regional Democracy, Strasbourg: Council of Europe Publishing.

- “Os sistemas eleitorais entre a ciência e a ficção. Requisitos históricos e teóricos para uma discussão racional”, en: Braga da Cruz, M. (Ed.) *Sistemas eleitorais: o debate científico*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 249-267.
- “Electoral Systems in Eastern Europa: Genesis, Critique, Reform”, en: Heinz, W./Klein, H. (Eds.): *Political Systems, Political Stability and Viable Government in Europe's New Democracies*, Sankt Augustin: Friedrich Naumann Stiftung, 33-50.
- “El Estado de la investigación sobre sistemas electorales”, en: *Política (Chile)* 36, 19-34.
- “Demokratie und soziale Gerechtigkeit” [Democracia y justicia social], en: *E+Z* 39 (12), 308–309 (= Impulsreferat FES Tagung “Frieden und Entwicklung an der Schwelle zum 21. Jahrhundert – Bilanz und Perspektive, Bonn, 24.4.1998).
- “Presidencialismo versus parlamentarismo: Dos enfoques contrapuestos”, en: *Revista de Estudios Políticos (Madrid)* 99, 161-173.
- “Prólogo”, en: Pachano, S., *La representación caótica*, Quito: Flacso, 11-20.
- “El sistema electoral alemán: Un estudio comparativo”, en: Montabes, J. (Ed.): *El sistema electoral a debate*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 129-145.
- (Ed. con Rainer-Olaf Schultze y Suzanne S. Schüttemeyer): *Politische Begriffe* [Conceptos políticos], Lexikon der Politik, tomo 7, Múnich: C. H. Beck.
- (Ed. con Sonia Picado Sotela y Daniel Zovatto): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- “Introducción”, en: Nohlen, D./Picado Sotela, S. y Zovatto, D. (Eds.): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 7-11.
- “La reelección”, en Nohlen, D./Picado Sotela, S. y Zovatto, D. (Eds.): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 140-144.
- “Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales”, en Nohlen, D./Picado Sotela, S. y Zovatto, D. (Eds.): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 145-185.
- (Con Daniel Sabsay) “Derecho electoral”, en Nohlen, D./Picado Sotela, S. y Zovatto, D. (Eds.): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 13-24.



1999

*Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fundación Friedrich Naumann.

“Distritos electorales: Efectos y criterios de evaluación”, en: Organización de los Estados Americanos (Ed.): *Seminario internacional sobre legislación y organización electoral: Una visión comparada*, Lima: Transparencia, 49-62.

“Alte Abhängigkeiten neu? Die Kontroverse über die Ursachen der Untereentwicklung” [¿Antiguas dependencias de nuevo? La controversia sobre las causas del subdesarrollo], en: *Brockhaus, Die Weltgeschichte*, tomo 6, Mannheim: Bibliographisches Institut, 306-313.

“Ende der Dritten Welt? Wirtschaftliche Auseinanderentwicklung und Demokratisierung” [¿Fin del Tercer Mundo? Desarrollo contrario y democratización], en: *Brockhaus, Die Weltgeschichte*, tomo 6, Mannheim: Bibliographisches Institut, 588-597.

“Liegt die Zukunft der Demokratie in der Dritten Welt?” [¿Está el futuro de la democracia en el Tercer Mundo?], en: *Visionen 2000: Einhundert persönliche Zukunftsentwürfe*, Brockhaus, 251-255.

“Demokratie und soziale Gerechtigkeit in Lateinamerika” [Democracia y justicia social en latinoamérica], en: Merkel, W./Busch, A. (Eds.): *Demokratie in Ost und West*, Francfort del Meno, 249-272.

“El latinoamericano percibe la política en términos jerárquicos”, en: *Perfiles Liberales* 71, 49-52.

“¿El futuro de la democracia estará en el Tercer Mundo?”, en: *Perfiles Liberales* 74, 45-47.

“La democracia exportada”, en: *Desarrollo y Cooperación*, 6, 4-5.

Ciencia política en Bolivia, *mimeo*. Conferencia magistral en el Congreso de Ciencia Política, 8 de junio de 1999, La Paz.

Informe sobre las reformas institucionales en Bolivia, *mimeo*, La Paz.

“Electoral Systems in Eastern Europe: Genesis, Critique, Reform”, en: Hein, W./Klein, H. (Eds.), *Electoral Systems. Political Stability and Viable Government in Europe’s New Democracies: Achievements and Unresolved Issues*. Proceedings of a Seminar at the Council of Europe, Friedrich-Naumann-Stiftung, 33-50.

(Con Michael Krennerich y Bernhard Thibaut): “Elections and Electoral

- Systems in Africa”, en: Nohlen, D./Krennerich, M./Thibaut, B. (Eds.), *Elections in Africa: A Data Handbook*, Oxford: Oxford University Press, 1-40.
- (Con Matthias Basedau): “Neues Selbstbewusstsein: Das Ende der Kolonialherrschaft und die Bewegung der Blockfreien” [Nueva conciencia propia: el fin del dominio colonial y el movimiento de los independientes], en: *Brockhaus, Die Weltgeschichte*, tomo 6, Mannheim: Bibliographisches Institut, 256-277.
- (Con Matthias Basedau): “Die Macht kommt aus den Gewehrläufen: Revolutionäre Strategien und ihre Umsetzung” [El poder proviene de los fusiles: estrategias revolucionarias y su aplicación], en: *Brockhaus, Die Weltgeschichte*, tomo 6, Mannheim: Bibliographisches Institut, 268-279.
- (Ed. con Michael Krennerich y Bernhard Thibaut): *Elections in Africa: A Data Handbook*, Oxford: Oxford University Press.

2000

- Wahlrecht und Parteiensystem*, [Derecho electoral y sistema de partidos], 3a. edición ampliada y actualizada, Opladen: Leske + Budrich.
- “Sistema electoral y transición”, en: *Perfiles Liberales*, 80, 47-49.
- “Politische Rhetorik” [Retórica política], en: Soudry, R. (Ed.): *Der Macht die Worte*, Grasberg: Rolf Schmidt, 83-99.
- “Neue Entwicklungen in Südamerika” [Nuevos desarrollos en Sudamérica], en: *Brockhaus Enzyklopädie*: Leipzig, 225f.
- “Von Hoffnung und Misere” [De esperanza y miseria], en: *Ruperto Carola. Forschungsmagazin der Universität Heidelberg*, 3, 4-9.
- “Nord-Süd-Konflikt” [Conflicto Norte-Sur], en: Woyke, W. (Ed.) *Handwörterbuch Internationale Politik*, 8a. edición, Opladen: Leske + Budrich, 339-347.
- “Raúl Prébisch (1901–1986): “El modelo de las relaciones económicas internacionales”, en: *D+C* 1, 22-25.
- “Raúl Prébisch (1901–1986): “Das Zentrum-Peripherie-Modell der internationalen Wirtschaftsbeziehungen” [Raúl Prébisch (1901-1986): El modelo centro-periferia de las relaciones económicas internacionales], en: *E+Z* 11, 316-319.
- “Binominal electoral system”, en: Rose, R. (Ed.): *International Encyclopedia of Elections*, Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 24.
- “Additional Member System”, en: Rose, R. (Ed.): *International Encyclopedia of Elections*, Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 4-6.

- (Con B. Thibaut et al.): “Electoral Systems in Independent Countries”, en: ROSE, R. (Ed.): *International Encyclopedia of Elections*, Washington, D. C.: Congressional Quarterly, 353-378.
- (Con Florian Grotz) “External Voting: Legal Framework and Overview of Electoral Legislation”, en: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie 33 (99), 1115-1145.
- (Con Claudia Zilla) “Fernando Henrique Cardoso (1931): Abhängigkeit und Entwicklung in Lateinamerika” [Fernando Henrique Cardoso (1931): Dependencia y desarrollo en América Latina], en: *E+Z* 10, 288–291.
- (Con Claudia Zilla) “Demokratie, Staat und soziale Gerechtigkeit in Lateinamerika. Konzepte und Daten in den 1990er Jahren” [Democracia, Estado y justicia social en Latinoamérica. Conceptos y datos en los años 90], en: *Ibero-Amerikanisches Archiv* 26 (3-4) 267-286.

2001

- (Ed.) *Kleines Lexikon der Politik* [Pequeño diccionario de Política], Múnich: C.H. Beck.
- “Wandel in Europa”. Conferencia Lions Club Heidelberg Palatina, mimeo, Heidelberg.
- “Die politische Entwicklung Boliviens in den letzten zwei Jahrzehnten. Eine Bilanz”, en: Sevilla, R. / Benavides, A. (Hrsg.): *Bolivien. Das verkannte Land?*, Bad Honnef: *Horlemann*, 26-42.
- “Calificación electoral en Alemania Federal”, en: Orozco Henríquez, J.J. (Ed.): *Sistemas de justicia electoral. Evaluación y perspectivas*, Ciudad de México: IFE/ PNUD, UNAM, IFES, IDEA International, 61-76.
- “Democracia y justicia social en América Latina”, en: Franco, R. (Ed.), *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia, siglo XXI*, Santiago de Chile, 337-347.
- “Instituciones y cultura política en el reciente desarrollo de América Latina”, Conferencia Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Central de Chile, mimeo, Santiago.
- “Tendencias recientes en el desarrollo de los sistemas electorales y el caso chileno”, en: *Política* 41, 9-25.
- (Ed. con Florian Grotz und Christof Hartmann) *Elections in Asia and the Pacific: A Data Handbook*. Vol. I: Middle East, Central Asia, and South Asia, Oxford: Oxford University Press.

(Ed. con Florian Grotz und Christof Hartmann) *Elections in Asia and the Pacific: A Data Handbook*. Vol. II: South East Asia, East Asia, and the South Pacific, Oxford.: Oxford University Press.

“Hoffnung und Misere. Demokratientwicklung in Lateinamerika” [Esperanza y miseria. Desarrollo democrático en América Latina], en: *Universitas* 56 (658), 376-386.

“Staat und Demokratie in Lateinamerika”, Discurso, *mimeo*, no publicado, Berlin.

“Criterios básicos para emprender una reforma electoral”, en: Asociación Civil Transparencia (ED.): *Seminario sobre la reforma del sistema electoral*, Lima: Transparencia et. al., 31-45.

2002

(Ed.) *Lexikon Dritte Welt: Länder, Organisationen, Theorien, Begriffe, Personen* [Diccionario del Tercer Mundo: organizaciones, teorías, conceptos, personas], 12a. edición, Reinbek: Rowohlt.

(Ed.) *Kleines Lexikon der Politik* [Pequeño diccionario de política], 2a. edición actualizada y ampliada, Múnich: C.H. Beck.

“Political Participation in New and Old Democracies”, en: International IDEA: *Voter Turnout since 1945. A Global Report*, Estocolmo: International IDEA, 13-19.

“Sistemas electorales: Diez diferencias y una recomendación”, en: *Elecciones* 1 (1), 11-19.

“Soziale Gerechtigkeit in Lateinamerika? Probleme demokratischen Regierens in der dritten Transition” [¿Justicia social en Latinoamérica? Problemas del gobierno democrático en la tercera transición], en: Bendel, P. / Krennerich, M. (Eds.): *Soziale Ungerechtigkeit: Analysen zu Lateinamerika*, Francfort del Meno: Vervuert, 177-193.

“Wahlen und Wahlsysteme” [Elecciones y sistemas electorales], en: Lauth, H.-J. (Ed.), *Vergleichende Regierungslehre*, Wiesbaden: VS Verlag, 239-269

(Con Claudia Zilla) “Demokratie und soziale Gerechtigkeit in Argentinien: Ideologische Homogenisierung, gesellschaftliche Polarisierung und ihre politischen Folgen” [Democracia y justicia social en Argentina: homogenización ideológica y sus consecuencias políticas], en: Bodemer, K./Pagni, A. / Waldmann, P. (Eds.), *Argentinien heute: Politik, Wirtschaft, Kultur*, Francfort del Meno: Vervuert, 245-270.

- (Con Florian Grotz) “Voto en el extranjero: Marco legal y panorama general de la legislación electoral”, en: *Justicia Electoral, Revista del Poder Judicial de la Federación* 16, 45-60.
- (Con Liliana de Riz): “Verfassungsreform und Präsidialismus” [Reforma constitucional y presidencialismo], en: Bodemer, K./Pagni, A./Waldmann, P. (Eds.), *Argentinien heute: Politik, Wirtschaft, Kultur*, Francfort del Meno: Vervuert, 337-358.
- “Identidad europea y el desarrollo intitucional de la Unión Europea, *mimeo*. Discurso, Santiago de Chile.
- “Panorama de los sistemas electorales municipales”, Asamblea Nacional, Cabo Verde.

2003

- El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, ed. por Claudia Zilla, Ciudad de México: IJ/UNAM.
- (Ed.) *Kleines Lexikon der Politik* [Pequeño diccionario de política], 3a. edición actualizada y ampliada, Múnich: C.H. Beck.
- (Con Achim Wachendorfer) “¿A dónde va Chile?” En: Birle, P./Fernández, E. (Comp.): *Miradas alemanas. Chile en las ciencias sociales alemanas, 1970-2001*, Concepción: Ediciones Escaparate, 99-150.
- (Con Otto Boye) “¿Era inevitable la contrarrevolución en Chile? Capas medias y militares en Chile”, en: Birle, P./Fernández, E. (Comp.): *Miradas alemanas. Chile en las ciencias sociales alemanas, 1970-2001*, Concepción: Ediciones Escaparate, 150-165.
- “Der chilenische 11. September: 30 Jahre danach” [El 11 de Septiembre chileno: 30 años después], en: *Lateinamerika Analysen* 6, 95-113.
- “¿Cómo enseñar Ciencia Política?”, en: *Republicana Política y Sociedad* 2 (2), 3-7.
- “Criterios básicos para emprender una reforma electoral”, en: Asociación Civil Transparencia (Ed.), *Seminario sobre la reforma del sistema electoral*, Lima: Transparencia, 31-45.
- “Desafíos de la democracia contemporánea”, en: *Elecciones* 2 (2), 11-22
- “Diseño institucional y evaluación del sistema electoral español”, en: Arismendi, A./Caballero Ortíz, J. (Eds.): *El derecho público al comienzo del siglo XXI: Estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer Carías*, tomo 1, Madrid: Civitas, 401-413.

- “Génesis y evaluación del sistema electoral español”, en: Fernández Segado, F. (Ed.): *The Spanish Constitution in the European Constitutional Context*, Madrid: Dykinson, 1941-1956.
- “Percepciones sobre la democracia y desarrollo político en América Latina”, en: Asociación Civil Transparencia (Ed.): *Democracia en América Latina y el Caribe: Análisis y evaluación*, Lima: Transparencia, 145-173.
- “Wahlen/Wahlfunktionen” [Elecciones/Función de las elecciones], en: Andersen, U. / Woyke, W. (Eds.), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, 2a. edición, Opladen: Leske + Budrich, 677-680.
- “Wahlrecht/Wahlssystem/Wahlprüfung” [Derecho electoral, sistema electoral, control de resultados], en: Andersen, U./Woyke, W. (Eds.), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, 5a. edición, Opladen: Leske + Budrich, 691-699
- (Ed.) *Lexikon der Politik: Begriffe, Theorien, Methoden, Fakten* [= Digitale Bibliothek Bd. 79] [Diccionario de la política: conceptos, teorías, métodos, hechos], siete tomos en CD-ROM, Berlin: Directmedia.
- “Wahlrecht” [Derecho electoral], en: Drechsler, H./Hilligen, W./Neumann, F. (Eds.), *Gesellschaft und Staat: Lexikon der Politik*, 10a. edición, Múnich: Franz Vahlen, 1023-1025.
- “Wahlssysteme” [Sistemas electorales], en: Drechsler, H./Hilligen, W./Neumann, F. (Eds.), *Gesellschaft und Staat: Lexikon der Politik*, 10a. edición, Múnich: Franz Vahlen, 1025-1030.
- “Sistemas de partidos”, en: IIDH/CAPEL (Org.) *Diccionario electoral*, 2a. edición, San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL, 1150-1157.
- “Sistemas electorales”, en: IIDH/CAPEL (Org.) *Diccionario electoral*, 2a. edición, San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL, 1157-1176.
- “Sistema electoral alemán”, en: IIDH/CAPEL (Org.) *Diccionario electoral*, 2a. edición, San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL, 1147-1149.
- (Con Mario Fernández): “Elecciones”, en: IIDH/CAPEL (Org.) *Diccionario electoral*, 2a. edición, San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL, 448-456.

2004

- Sistemas electorales y partidos políticos*, 3a. edición, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Wahlrecht und Parteiensystem* [Derecho electoral y sistema de partidos], 4a. edición ampliada y actualizada, Opladen: Leske + Budrich.
- Sistemas electorales y reforma política: Una introducción. Biblioteca de la Reforma Política 4, Lima: Civil Transparencia/International IDEA.

- “Dolf Sternberger”, en: Riescher, G. (Ed.): *Politische Theorie der Gegenwart in Einzeldarstellungen von Adorno bis Young*, Stuttgart: Alfred Kröner, 425-429.
- “Giovanni Sartori”, en: Riescher, G. (Ed.): *Politische Theorie der Gegenwart in Einzeldarstellungen von Adorno bis Young*, Stuttgart: Alfred Kröner, 464-470
- (Con Andreas Hildenbrand) „Steigt Spanien in die erste Liga auf?“ [¿Ascenderá España a la Primera División?], en: Varwick, J./Knelangen, W. (Eds.): *Neues Europa – alte EU? Fragen an den europäischen Integrationsprozess*, Opladen: Leske & Budrich, 335-354.
- “Spaniens Rückkehr zu einer europäischen Außen- und Sicherheitspolitik [El regreso de España a una política europea exterior y de seguridad]” <<http://www.ub.uni-heidelberg.de/archiv/4547>>
- “Wie wählt Europa? Das polymorphe Wahlsystem zum Europäischen Parlament“ [¿Cómo elige Europa? El sistema electoral polimorfo para el Parlamento Europeo], en: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 17, 29-37. (Versión actualizada accesible bajo: <<http://www.ub.uni-heidelberg.de/archiv/4696/>>.)
- (Ed. con Hartmut Sangmeister) *Macht, Markt, Meinungen: Demokratie, Wirtschaft und Gesellschaft in Lateinamerika* [Poder, mercado, opiniones: democracia, economía y sociedad en Latinoamérica], Wiesbaden: VS-Verlag.
- “Zur Konsolidierung der Demokratie. Öffentliche Meinung und Zivilgesellschaft in Lateinamerika” [Sobre la consolidación de la democracia. Opinión pública y sociedad civil en Latinoamérica], en: Nohlen, D./ Sangmeister, H. (Eds.) *Macht, Markt, Meinungen: Demokratie, Wirtschaft und Gesellschaft in Lateinamerika*, Wiesbaden: VS-Verlag, 13-30.
- “Argentinien. Ursachen und Folgen einer Staats- und Gesellschaftskrise” [Argentina. Causas y efectos de una crisis estatal y social], en: Nohlen, D./ Sangmeister, H. (Eds.) *Macht, Markt, Meinungen: Demokratie, Wirtschaft und Gesellschaft in Lateinamerika*, Wiesbaden: VS-Verlag, 75-92.
- “Der chilenische 11. September: 30 Jahre danach” [El 11 de Septiembre chileno: 30 años después], en: Imbusch, P./Messner, D./Nolte, D. (Eds.): *Chile heute: Politik, Wirtschaft, Kultur*, Francfort del Meno/Madrid: Vervuert, 889-905.
- “Demokratie ohne Vertrauen: Herausforderungen für die Zivilgesellschaft in Lateinamerika” [Democracia sin confianza: retos para la sociedad civil en América Latina], en: *Internationale Politik und Gesellschaft*.
- “La reelección del parlamento en México”, *mimeo*, conferencia octubre 2004, casa Lamm, Ciudad de México, publicado en Nohlen, D. 2007: *Instituciones políticas en su contexto*, Buenos Aires: Rubinzol y Culsoni; 171-182.

2005

- (Con Andreas Hildenbrand) *Spanien. Wirtschaft, Gesellschaft, Politik. Ein Studienbuch* [España: economía, sociedad y política. Un libro de estudio], Wiesbaden: VS- Verlag.
- (Ed.) *Elections in the Americas*, 2 tomos, Oxford: Oxford University Press.
- “Elections and Electoral Systems in the Americas. North America, Central America and the Caribbean”, en: Nohlen, D. (Ed.) *Elections in the Americas*, tomo 1, Oxford: Oxford University Press, 1-60.
- “Elections and Electoral Systems in the America. South America”, en: Nohlen, D. (Ed.) *Elections in the Americas*, tomo 2, Oxford: Oxford University Press, 1-58.
- “Chile”, en: Nohlen, D. (Ed.): *Elections in the Americas*, tomo 2, 253-294.
- (Con Jan Suter) “Cuba”, en: Nohlen, D. (Ed.): *Elections in the Americas*, tomo 1, 195-222.
- (Con Simon Pachano): “Ecuador”, en: Nohlen, D. (Ed.): *Elections in the Americas*, tomo 2, 365-410.
- “Mexico”, en Nohlen, D. (Ed.): *Elections in the Americas*, tomo 1, 439-478.
- “Puerto Rico”, en Nohlen, D. (Ed.): *Elections in the Americas*, tomo 1, 543-568.
- (con Bernd Hillebrands) “Santa Lucia”, en: Nohlen, D. (Ed.): *Elections in the Americas*, tomo 1, 581-594.
- “Uruguay”, en: Nohlen, D. (Ed.): *Elections in the Americas*, tomo 2, 487-534.
- (Ed. con Rainer-Olaf Schultze): *Lexikon der Politikwissenschaft* [Diccionario de Ciencia Política], 2 tomos, Múnich: C.H. Beck.
- “Internationale Trends der Wahlsystementwicklung” [Tendencias internacionales del desarrollo de sistemas electorales], en: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 34 (1), 11-26.
- “El federalismo alemán: su evolución hasta el presente y reforma a futuro”, en: Valadés, D./Serna de la Garza, J.M. (Eds.): *Federalismo y regionalismo*, Ciudad de México: UNAM, 1-22.
- “Prólogo”, en: Lazarte Rojas, J.: *Entre los espectros del pasado y las incertidumbres del futuro*, La Paz: Verlag ILDIS/Plural, 23-25.
- “¿Como fortalecer la gobernabilidad democrática a partir de la reforma a los sistemas de gobierno presidenciales en América Latina? Diez conclusiones”, en: Arias, C./Ramacciotti, B. (Eds.): *Hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática*, Washington: OEA/Georgetown University, 135- 144.



- “¿Reformas institucionales para superar la crisis política en Bolivia?” En: *Cambio de época. ¿Bolivia Autónoma?*, La Paz: Ediciones fBDM, 9-21.
- “Federalismo cooperativo y Estado de Autonomías”, en: Nohlen, D. 2011: *La democracia. Instituciones, conceptos y contexto*, Ciudad de México: UNAM, 249-261.
- “Conceptos y contexto. En torno al desarrollo de la comparación en ciencia política”, mimeo, publicado en: Nohlen, D. 2007: *Instituciones políticas en su contexto*, 2007, Buenos Aires: Rubinzol y Culsoni, 211-225.
- “Entwicklungstheorie und Transitionsforschung”, en: Engels, U./Jakubeit, C./Mehler, A./Schubert, G. (Eds.): *Navigieren in der Weltgesellschaft*, Münster: LIT, 313.335.
- “Tendencias internacionales en el desarrollo de los sistemas electorales”, mimeo, conferencia magistral, publicado en: Nohlen, D. 2007: *Ciencia política. Teoría institucional y relevancia del contexto*, 2a. edición, Bogotá: Editorial de la Universidad del Rosario, 173-200.

2006

- Diccionario de Ciencia Política*, 2 tomos, Ciudad de México y Xalapa: Porrúa/El Colegio de Veracruz.
- El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, ed. e introducido por Richard Ortiz Ortiz, Ciudad de México: Porrúa/ UNAM.
- “Ernüchterung nach der Unabhängigkeit. Der Neokolonialismus” [Desilusión después de la independencia. El neocolonialismo], en: DIE ZEIT, *Welt- und Kulturgeschichte*, tomo 16, Hamburgo: Gerd Bucerius, 170-176.
- “Allheilmittel Modernisierung? Unterentwicklung und Strategien zu ihrer Überwindung” [¿Modernización como curallotodo? Subdesarrollo y estrategias para su superación], en: DIE ZEIT, *Welt- und Kulturgeschichte*, tomo 16, Hamburgo: Gerd Bucerius, 176-186.
- “Das Ende der Dritten Welt? Wirtschaftliche Auseinandersetzung und Demokratisierung” [¿El fin del Tercer Mundo? Debate económico y democratización], en: DIE ZEIT, *Welt- und Kulturgeschichte*, tomo 16, Hamburgo: Gerd Bucerius, 186-196.
- “An der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Aktuelle Probleme der Entwicklungsländer” [En el umbral del siglo XXI. Problemas actuales de los países en desarrollo], en: DIE ZEIT, *Welt- und Kulturgeschichte*, tomo 16, Hamburgo: Gerd Bucerius, 196-200.

- (Con Matthias Basedau): “Die Macht kommt aus den Gewehrläufen: Revolutionäre Strategien und ihre Umsetzung” [El poder viene de los fusiles: estrategias revolucionarias y su aplicación], en: DIE ZEIT, *Welt- und Kulturgeschichte*, tomo 15, Hamburgo: Gerd Bucerius, 118-129.
- (Con Matthias Basedau): “Amilcar Cabral, die Sandinistas und Subcomandante Marcos: Revolutionen in Afrika und Lateinamerika” [Amilcar Cabral, los sandinistas y el subcomandante Marcos: revoluciones en África y Latinoamérica], en: DIE ZEIT, *Welt- und Kulturgeschichte*, tomo 15, Hamburgo: Gerd Bucerius, 129-137.
- (Con Matthias Basedau): “Neues Selbstbewusstsein in den Entwicklungsländern. Der Prozess der Entkolonisierung” [Nueva conciencia propia en los países en desarrollo. El proceso de la descolonización], en: *Brockhaus, Die Weltgeschichte*, tomo 16, en: DIE ZEIT, *Welt- und Kulturgeschichte*, tomo 16, Hamburgo: Gerd Bucerius, 152-162.
- (Con Matthias Basedau): “Gegen Kolonialismus und Ost-West-Lagerdenken: Die Idee der Blockfreiheit” [Contra el colonialismo y el pensamiento de posiciones este-oeste: la idea de no alinearse en bloques], en: DIE ZEIT, *Welt- und Kulturgeschichte*, tomo 16, Hamburgo: Gerd Bucerius, 162-170.
- “Politische Rhetorik” [Retórica política], en: Soudry, R. (Ed.): *Rhetorik. Eine interdisziplinäre Einführung in die rhetorische Praxis*, 2a. edición, Heidelberg: C. F. Müller, 137-147.
- “Wahlen und Wahlsysteme” [Elecciones y sistemas electorales], en: Lauth, H.-J. (Ed.): *Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung*, 2a. edición revisada Wiesbaden: VS-Verlag, 202-228.
- “Wahlen/ Wahlsysteme” [Elecciones / Sistemas electorales], en: *Evangelisches Staatslexikon*, nueva edición, Stuttgart: Kohlhammer, 2676-2680.
- “Nord-Süd-Konflikt” [Conflicto Norte-Sur], en: Woyke, W. (Ed.): *Handwörterbuch Internationale Politik*, 10a. edición, Opladen: Barbara Budrich (UTB), 391-400.
- “El método comparativo”, en: Nohlen, D. et al.: *Diccionario de Ciencia Política*, 1080-1090.
- “La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada”, en: *Revista de Ciencia Política* 26 (1), Santiago de Chile, 191-202.
- “Tendencias internacionales en el desarrollo de los sistemas electorales”, en: *Elecciones (Perú)* 5 (6), 15-44.
- “Prólogo”, en: Zovatto, D. (Ed.) *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, Ciudad de México: UNAM, XV-XII.

“El desarrollo de la Ciencia Política en América Latina”, en: *Política y Sociedad* (México) 2 (1), 111-122.

“Sistemas electorales y reforma electoral”, en: *Quid Juris* (México) 1 (3), 7-58.

“¿Cómo estudiar Ciencia Política?” En: *Desafíos* (Bogotá) 14(1), 398-408.

2007

*Wahlrecht und Parteiensystem* [Derecho electoral y sistema de partidos], 5a. edición revisada y ampliada, Opladen: Verlag Barbara Budrich (UTB).

Instituciones en su contexto. Las virtudes del método comparativo, Buenos Aires/ Santa Fé: Rubinzol y Culzoni.

Os sistemas eleitorais. O contexto faz a diferenca, Lisboa: Livros Horizonte.

Ciencia Política: Teoría institucional y relevancia del contexto, Bogotá: Editorial Universidad de Rosario.

(Ed. con Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. edición revisada y ampliada, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

“Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios”, en Nohlen, D./Zovatto, D./Orozco, J./ Thompson, J. (Eds.): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. edición revisada y ampliada, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 294-333.

(Ed. con Florian Grotz): *Kleines Lexikon der Politik* [Pequeño diccionario de política], 4a. edición revisada y ampliada, Múnich: C.H. Beck.

“Wahlen” [Elecciones], en: Fuchs, D./ Roller, E. (Eds.): *Lexikon Politik. Hundert Grundbegriffe*, Stuttgart: Reclam, 333-335.

“Wahlrecht/ Wahlsysteme” [Derecho electoral/Sistemas electorales], en: Fuchs, D./Roller, E. (Eds.): *Lexikon Politik. Hundert Grundbegriffe*, Stuttgart: Reclam, 336- 340.

“Conceptos y contexto. En torno al desarrollo de la comparación en Ciencia Política”, en: López Rubí, J. R. (Ed.): *Política y Ciencia Política en Dieter Nohlen*, Puebla: BUAP, 75-100.

(Con Nicolas Nohlen): “El sistema electoral alemán y el Tribunal Constitucional Federal. La igualdad electoral al debate – con una mirada a Venezuela”, en: *Revista de Derecho Público* (Caracas), 109 (Enero-Marzo), 7-26.

“Von der Erfahrung” [De la experiencia], en: Felken, D. (Ed.): *Ein Buch, das mein Leben verändert hat. Liber amicorum für Wolfgang Beck*, Múnich: C. H. Beck, 301-303.

“Douglas W. Rae, The Political Consequences of Electoral Laws, New Haven 1971”, en: Kailitz, St. (Ed.): *Schlüsselwerke der Politikwissenschaft*, Wiesbaden: VS-Verlag, 383-387.

(Con Florian Grotz) “The legal framework and on overview of electoral legislation”, en: International IDEA/ Federal Electoral Institute of Mexico/ Federal Electoral Tribunal of the Justice Branch of Mexico (Ed.): *Voting from Abroad. The International IDEA Handbook*, Stockholm, 65-76.

2008

*Derecho y política en su contexto*, Ciudad de México: Suprema Corte de Justicia de la Nación et al.

*Sistemas electorales en su contexto*, Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM et al.

(Ed. con Arno Mohr) *Politikwissenschaft in Heidelberg* [Ciencia Política en Heidelberg], Heidelberg: Universitätsverlag Winter.

“Jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia”, en: Suprema Corte de Justicia de la Nación (Ed.), *Tribunales constitucionales y democracia*, Ciudad de México, 3-32.

“Jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia”, en: *Desafíos* 18, Bogotá, 115-155.

“Jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia”, en: *Revista Peruana de Derecho Público* 17/2008, 33-62.

“La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada”, en: *Elecciones* (Lima) 7(8), 175-194.

“De instituciones y cultura política”, en: *Estudios de Política y Sociedad*, Nueva Época, 1(1), 53-86.

“Prólogo”, en Daniel Zovatto/J. Jesús Orozco Henríquez (Eds.): *Reforma política y electoral en América Latina*, Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, XV-XVIII.

“Electoral Systems”, en: Holtz-Bacha, Ch. / Kaid, L.(Eds.): *Encyclopedia of Political Communication*, Thousand Oaks, Cal.: Sage Publications.

“Proportional Representation”, en: Holtz-Bacha, Ch. / Kaid, L.(Eds.): *Encyclopedia of Political Communication*, Thousand Oaks: Sage Publications.

(Con Nicolas Nohlen) “El sistema electoral alemán y el Tribunal Constitucional Federal. La igualdad a debate”, en: Ferrer Mac-Gregor, E./ Zaldívar Lelo de Larrea, A. (Coord.): *La ciencia del derecho procesal constitucional*.

Tomo VI: *Interpretación constitucional y jurisdicción electoral*, Ciudad de México: UNAM: Marcial Pons, 781-804.

*Gutachten zur Reform des Wahlrechts in der Mongolei* [Informe sobre la reforma del sistema electoral en Mongolia], Berlín: Fundación Friedrich Ebert.

*Zur notwendigen Reform des Wahlrechts in der Mongolei. Internationale Erfahrungen als Lösungen?* [Sobre la reforma necesaria del sistema electoral en Mongolia. ¿Experiencias internacionales como soluciones?], mimeo, conferencia Ulan Bator, Fundación Friedrich Ebert.

2009

*Wahlrecht und Parteiensystem* [Derecho electoral y sistema de partidos], 6a. edición revisada y ampliada, Opladen: Verlag Barba Budrich (UTB).

*La democracia. Instituciones, conceptos y contexto*, Bogotá: Editorial de la Universidad Javeriana.

“Erfolgswertgleichheit als fixe Idee oder: Zurück zu Weimar? Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts über das Bundeswahlgesetz vom 3. Juli 2008” [Igualdad del valor del éxito como idea fija o: ¿de vuelta a Weimar? Sobre el veredicto del tribunal Federal Constitucional acerca de la Ley Federal Electoral del 3 de Julio de 2008], en: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 40 (1), 179-195.

“Constitutional Jurisdiction and the Consolidation of Democracy”, en: *Politics & Policy*, 37 (1), 3-30.

“Licht und Schatten der vergleichenden Wahlforschung” [Luz y sombras de la investigación electoral comparada], en: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 40 (1) 225-228.

“Das Zentrum-Peripherie-Modell der internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Raúl Prebisch in der Debatte” [El modelo centro-periferia de las relaciones económicas internacionales. Raúl Prebisch en el debate], en: *Quo Vadis Romania*, 33, 8-23.

“Die Bundesrepublik vor einer Wahlsystemreform. Was lehren die internationalen Erfahrungen?” [La República Federal (Alemana) ante una reforma del sistema electoral. ¿Qué enseñan las experiencias internacionales?], en: Hanf, Th./Weiler, H.N./Dickow, H. (Eds.): *Entwicklung als Beruf*, Baden-Baden: Nomos, 250-259.

(Con Daniel Sabsay), “Derecho electoral. Los alcances de una disciplina científica”, en: Ortiz Ortiz, R. (Ed.): *Estudios de justicia electoral*, Quito: Tribunal Contencioso Electoral, 7-22.

- “Justicia electoral y sus desafíos actuales en América Latina”, en: Ortiz Ortiz, R. (Ed.): *Estudios de justicia electoral*, Quito: Tribunal Contencioso Electoral, 23-38.
- “Wahlssysteme in Reformprozessen” [Sistemas electorales en procesos de reforma], en Strohmeier, G. (Ed.): *Wahlssystemreform*, Sonderband der Zeitschrift für Politikwissenschaft, Baden-Baden, 45-89.
- “Salvador Allende”, en: Werz, N. (Ed.): *Populisten, Revolutionäre, Staatsmänner Politiker in Lateinamerika*, Francfort del Meno: Vervuert, 143-165.
- “Caudillismo, nación/nacionalismo, integración”, en: von Bogdandy, A./Cesar Landa Arroyo, C./Morales Antoniazzi, M. (Eds.): *¿Integración suramericana a través del Derecho? Un análisis interdisciplinario y multifocal*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales/Max-Planck-Institut für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht, 35-45.
- “El Poder Ejecutivo en el presidencialismo. Alternativas en debate”, en: Ellis, A./Orozco Henríquez, J.J./Zovatto, D. (Eds.): *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial. Making Presidentialism Work*, Ciudad de México: UNAM, 33-43.
- “La reforma necesaria al sistema electoral alemán. El principio de igualdad de logro del voto como idée fixe en la sentencia del Tribunal Constitucional Federal del 3 de julio de 2008”, en: *Justicia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tercera Época, vol. 1, núm 4, México, 33-62.
- “Principio proporcional y valor del voto en la jurisdicción constitucional alemana. Comentario crítico de la sentencia del Tribunal Constitucional Federal sobre mandatos excedentes”, en: *Revista de Derecho Público* (Chile) 71, 11-32.
- “Justicia electoral y sus desafíos actuales en América Latina”, en: *Isotimia* 1, 136-147.

2010

La democracia. Instituciones, conceptos y contexto, Lima: Universidad Inca Garcilaso de la Vega.

*Ciencia política y democracia en su contexto*, edición e introducción de Richard Ortiz Ortiz, Quito: Tribunal Contencioso Electoral.

(Ed. con Rainer-Olaf Schultze) *Lexikon der Politikwissenschaft* [Diccionario de Ciencia Política], 2 tomos, 4a. edición actualizada y ampliada, Múnich: C.H.Beck.

- (Ed. con Philip Stöver) *Elections in Europe. A Data Handbook*, Baden-Baden: Nomos.  
“Elections and Electoral Systems”, en: Nohlen, D./Stöver, Ph. (Eds.) *Elections in Europe*, Baden-Baden: Nomos, 1-67.
- (con Philip Stöver) “Elections in Europe”, en: Nohlen, D./Stöver, Ph. (Eds.) *Elections in Europe*, Baden-Baden: Nomos, 69-124.
- “France”, en: Nohlen, D./ Stöver, Ph. (Eds.) *Elections in Europe*, Baden-Baden: Nomos, 639-721.
- (con Josep M. Vallès) “Spain”, en: Nohlen, D./Stöver, Ph. (Eds.) *Elections in Europe*, Baden-Baden: Nomos, 1823-1860.
- “Jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia”, en: Bogdandy, A. von/Piovesan, V./Morales Antoniazzi, M. (Eds.): *Direitos humanos, democracia e integração jurídica na América do Sul*, Rio de Janeiro, 439-460.
- “Wahlen und Wahlsysteme” [Elecciones y sistemas electorales], en: Lauth, H.-J. (Ed.): *Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung*, 3a. edición actualizada y ampliada, Wiesbaden: VS-Verlag, 237-263.
- “La riforma dei sistemi elettorali alla luce delle esperienze internazionali”, en: Baccetti, C./ Bolgherini, S./ D’Amico, R./ Riccamboni, G. (a cura di): *La politica e le radici*, Novara: Liviana, 277-291.
- “Introducción a los sistemas electorales de los países árabes e islámicos”, en: *Justicia Electoral*, cuarta época, 1 (5), 19-36.
- “Introducción a los sistemas electorales de los países árabes e islámicos”, en: *Elecciones* 10 (Lima), 117-139.
- “El desarrollo internacional de los sistemas electorales y de su evaluación”, en: *Revista Peruana de Derecho Constitucional* 3 (nueva Época), 17-34.
- (Con Julia Leininger) “Nord-Süd-Konflikt” [Conflicto Norte-Sur], en: Woyke, W. (Ed): *Handbuch Internationale Politik*, 12a. edición, Opladen & Farmington: Barbara Budrich, 410-420.

2011

- ¿Cómo estudiar Ciencia Política? Una introducción en trece lecciones, Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- La democracia. Instituciones, conceptos y contexto*, Ciudad de México: UNAM.
- “Retórica política”, en: Nohlen, D.: *La democracia. Instituciones, conceptos y contexto*, 2011, Ciudad de México: UNAM, 357-368.
- (Ed. con Florian Grotz) *Kleines Lexikon der Politik* [Pequeño diccionario de la política], 5a. edición revisada y ampliada, Múnich: C.H. Beck.

- “Zur Reform von Wahlsystemen. Internationale Erfahrungen und der deutsche Fall” [Acerca de las reformas de sistemas electorales. Experiencias internacionales y el caso alemán], en: *Zeitschrift für Politik* 58 (3), 310-323.
- “La importancia de lo electoral en el desarrollo político de América Latina”, en: Efrén Ríos Vega (Ed.): *Tópicos Electorales. Un diálogo judicial entre América y Europa*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 23-30.
- “Elecciones en su contexto”, en: *Revista Mexicana de Estudios Electorales* 10 (1), 13-31.
- “El contexto en el análisis politológico”, en: *Intersticios Sociales* 1 (2), El Colegio de Jalisco, 1-20.
- “El contexto en el análisis politológico”, en: Pease García, H./Peirano Torriani, G. (Eds.): *La democracia y sus instituciones a debate. V Seminario de Reforma del Estado. Homenaje al Profesor Dieter Nohlen*, Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, 21-45.
- “El presidencialismo: análisis y diseños institucionales en su contexto”, en: *Revista de Derecho Público* 74/2011, 87-111.
- “Prólogo”, en: Sánchez de la Barquera y Arroyo, H.: *La federalización de la política cultural en México: ¿Alemania como modelo?* Ciudad de México: UNAM, XVI-XXIII.
- “Sistemas electorales y partidos políticos en su contexto”, en: *Temas de Democracia*, Revista Institucional de la JCE, Santo Domingo, número 2.

2012

- Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación*, Quito: Instituto de la Democracia.
- “Enfoques en el análisis politológico”, en: Campos, M. (Ed.): *Democracia, humanismo y política. Homenaje a Pedro Planas*, Lima: Fondo Editorial Universidad de Lima, 39-51.
- “El presidencialismo: análisis y diseños institucionales en su contexto”, en: *Revista Latinoamericana de Política Comparada* 6, 49-76.
- “Politische Kultur in Spanien und Deutschland” [Cultura política en España y Alemania], en: Mecke, J./Junkerjürgen, R./Pöppel, H. (eds.): *Deutsche und Spanier – ein Kulturvergleich*, Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, 256-275.
- “Politische Kultur in Spanien und Deutschland” [Cultura política en España



y Alemania], en: Grasnck, J./Walter, K. (eds.): *Politik in Nordamerika und Europa*. Analysen, Theorien und literarische Rezeption, Wiesbaden: Springer VS Verlag, 142-161.

“Jurisdicción constitucional y consolidación democrática”, en: Tablante, C./ Morales Antoniazzi, M. (Eds.): *Descentralización, autonomía e inclusión social. El desafío actual de la democracia*, Observatorio Internacional para la Democracia y la Descentralización, Anuario II, Caracas, 389-440.

“Entrevista magna com o Prof. Dr. Dieter Nohlen”, en: *Revista Diálogos Eleitorais*, 1(1), 2-7.

“Conversando con Dieter Nohlen”, por José Reynoso Núñez, en: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Nación: *Justicia Electoral* 9, 427-465.

*La cultura política en España y Alemania*, Cuadernos del ICGDE, Documento de Trabajo 1, Puebla: Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico.

“Enfoques en el análisis politológico”, en: *Desafíos* 24 (1), 331-343.

“El control del poder en procesos de transición”, en: Häberle, P./García Belaunde, D. (Eds.): *El control del poder*, Lima: Universidad Inca Garcilaso de la Vega, 389-399.

2013

*Ciencia Política comparada. El enfoque histórico-empírico*, Puebla: Fondo Editorial Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

“Wahlssystemkontroversen” [Controversias sobre sistemas electorales], in: Gallus, A./Schubert, Th./Thieme, T. (Eds.): *Deutsche Kontroversen*. Festschrift für Eckhard Jesse, Baden-Baden: Nomos, 267-283.

“Die Politik des Sonderweges. Wahlsysteme als Rechtsfrage” [La política del camino especial. Sistemas electorales como cuestión jurídica], en Armingeon, K. (Ed.): *Staatstätigkeiten, Parteien, Demokratie*. Festschrift für Manfred G. Schmidt, Wiesbaden: Springer VS, 525-544.

“Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos”, en: *Revista Española de Ciencia Política* 31, 9-39.

“Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos”, en: *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 3, 103-143.

“El presidencialismo comparado”, en: *Revista Instituto de Altos Estudios Europeos* 1 (mayo), Bogotá, 6-23.

- “El Tribunal Constitucional Federal de Alemania y el sistema electoral en una perspectiva comparada”, en: *Democracias* (Quito), 1, 289-303.
- “Wahlen/Wahlfunktionen” [Elecciones/Funciones de las elecciones], en: Andersen, U./Woyke, W. (Eds.): *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, 7a. edición, Wiesbaden: Springer VS, 739-742.
- “Wahlrecht/Wahlssystem” [Derecho electoral/Sistema electoral], en: Andersen, U./Woyke, W. (Eds.): *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, 7a. edición, Wiesbaden: Springer VS, 757-763.
- “Dritte Welt” [Tercer Mundo], en: Hensel, S./ Potthast, B. (Eds.): *Das Lateinamerika Lexikon*, Wuppertal, Hammer-Verlag, 83-84.
- “Wahlen/Wahlssysteme” [Elecciones/Sistemas electorales], en: Hensel, S./ Potthast, B. (Eds.): *Das Lateinamerika Lexikon*, Wuppertal: Hammer-Verlag, 344-347.
- “La reforma del sistema electoral. España, Cataluña y el modelo alemán”, mimeo, Barcelona.
- “Prólogo. Ciencia política y justicia electoral”, en: Dalla Vía, Alberto: *Derecho político y electoral*, Tomo II, Buenos Aires: Abeledo Perrot, XV-XXII.
- Ciencia Política comparada. El enfoque histórico-empírico*, Granada, Editorial de la Universidad de Granada.

2014

- Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme* [Derecho electoral y sistema de partidos: sobre la teoría y la empiria de los sistemas electorales], 7a. edición revisada y ampliada, Opladen: Barbara Budrich (UTB).
- “Die Politik des Sonderweges. Wahlsysteme als Rechtsfrage” [La política del camino especial. Sistemas electorales como cuestión jurídica], en: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* 62, 11-32.
- “Wahlsysteme spiegeln nicht zwangsläufig die politische Kultur wider” [Los sistemas electorales no reflejan necesariamente la cultura política], en: *Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte* 1, 29-33.
- “Geschichte des Wahlrechts” [Historia del derecho electoral], en: Bundeszentrale für litische Bildung: <http://www.bpb.de/politik/wahlen/europawahl/71352/geschichte-des-wahlrechts>
- “Wie wählt Europa 2014?” [¿Cómo vota Europa en 2014?], en: Bundeszentrale für Politische Bildung: <http://www.bpb.de/politik/wahlen/europawahl/71360/wie-waehlt-europa-2014>

- “Principio mayoritario y democracia presidencial en América Latina”, en: Bogdandy, A. von/Fix-Fierro, H./Morales Antoniazzi, A. (eds.): *Ius constitutionale commune en América Latina. Rasgos, potencialidades y desafíos*, Ciudad de México: UNAM/IIJ, XI-XXII.
- “Zum Verhältnis von Wahlsystem und Parteiensystem im international vergleichenden politikwissenschaftlichen Diskurs” [Sobre la relación entre sistema electoral y sistema de partidos en el discurso internacional político comparativo] , en: Krüper, J./Mertens, H./Poguntke, Th. (Hrsg.): *Parteienwissenschaften*. Festschrift für Martin Morlock, Baden-Baden: Nomos, 113-125.
- “Sistema electoral y régimen político”, en: Jurado Nacional de Elecciones (Ed.): *Memoria I Congreso Peruano de Estudios Electorales*, Octubre, 2012, Lima: JNE/ Escuela Electoral de Gobernabilidad, 297-316.
- Gramática de los sistemas electorales*, 2a. edición revisada y ampliada, Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Principio mayoritario y regímenes presidenciales en América Latina*, Serie Cátedra Democracia Domingo García Rada, N. 2, Escuela Electoral y de Gobernabilidad, Lima: Jurado Nacional de Elecciones: Fondo Editorial.
- “Prólogo general”, en: Sánchez de la Barquera y Arroyo, H. (ed.): *Antologías para el estudio y la enseñanza de la Ciencia Política*, Vol. 1, Ciudad de México: UNAM/IIJ, XI-XIV.
- “Das Mehrheitsprinzip empirisch betrachtet” [El principio de mayoría visto empíricamente], en: *Erwägen-Wissen- Ethik*, Bd. 25 (3), 458-461.
- “Sistemas electorales: comparar para evaluar”, en: *Voz y Voto*, Revista Mensual, (México), 260, 42-46.

2015

- Gramática de los sistemas electorales*, 2a. edición revisada y ampliada, Madrid: Técnos.
- Ciencia política y justicia electoral*, Ciudad de México: UNAM.
- “Ciencia política y justicia electoral”, en: Nohlen, D.: *Ciencia política y justicia electoral*, Ciudad de México: UNAM, 15-23.
- “Principio mayoritario y principio proporcional”, en: Nohlen, D.: *Ciencia política y justicia electoral*, Ciudad de México: UNAM, 25-35.
- “Sistemas electorales y formación de gobiernos de coalición”, en: Nohlen, D.: *Ciencia política y justicia electoral*, Ciudad de México: UNAM, 71-79.

- “Elecciones y sistemas electorales en procesos de integración”, en: Nohlen, D.: *Ciencia política y justicia electoral*, Ciudad de México: UNAM, 103-119.
- “La reforma del sistema electoral. España, Cataluña y el modelo alemán”, en: Dalla Vía, A. (Coord.): *Los derechos electorales y la representación política*, Revista Jurídica de Buenos Aires, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, 2014.II, 3-22.
- (con Andrea Ebbecke-Nohlen): “Hannah Arendt. Su pensamiento cambia el mundo”, en: Alcántara, M./Mariani, S. (Eds.) *La política va al cine*, Lima: Editorial de la Universidad del Pacífico.
- (con Andrea Ebbecke-Nohlen): “Hannah Arendt. Su pensamiento cambia el mundo. Una película de Margarethe von Trotta”, en: *Desafíos* (Bogotá), 27-1, 209-227.
- (con Claudia Zilla) “Fernando H. Cardoso. Dependencia y desarrollo en América Latina”, en: Covarrubias, I. (Coord.), *Figuras, historias y territorios. Cartógrafos contemporáneos de la indagación política en América Latina*, Morelia/Ciudad de México: Facultad de Economía “Vasco de Quiroga” de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo/Publicaciones Cruz O., 135-144.
- “Principio mayoritario y regímenes presidenciales”, en: *Revista Peruana de Derecho Público*, 15 (29), 13-38.
- “Institutional Architecture, socio-cultural context, and electoral integrity”, Expert Electoral/PEA Rumania, Bucarest.
- Rebeca Racha Camarena: “Entrevista a Dieter Nohlen”, en: *Los debates actuales en la Ciencia Política. Primer Congreso Internacional de Ciencia Política en México*.

2016

- Arquitectura institucional, jurisdicción constitucional, e integridad electoral*, Ciudad de México: UNAM.
- México y el desarrollo de la democracia en América Latina*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- “Arquitectura institucional, contexto sociopolítico e integridad electoral”, en: *Pensamiento Constitucional* (Lima), 32, 13-30.
- “La política del camino especial alemán. Sistemas electorales como cuestión jurídica”, en: Sodi Cuellar, R./Pérez Johnston, R. (Eds.): *La constitución de 1917; pasado, presente y futuro del constitucionalismo en México*, Ciudad de México: Universidad Anáhuac/Escuela Libre de Derecho, Editorial Porrúa.

- “Mehrheitsprinzip und Präsidialregime in Lateinamerika”, en: Croissant, A./Kneip, S./Petring, A. (Eds.): *Demokratie, Diktatur, Gerechtigkeit*, Festschrift für Wolfgang Merkel, Wiesbaden: Springer, 101-126.
- “La política del camino especial. Sistemas electorales en Alemania como cuestión jurídica”, en: *Pensamiento Constitucional* 20, 217-250.
- “El Tribunal Constitucional Federal de Alemania y el sistema electoral en una perspectiva comparada”, en: Carbonell, M., Fix-Fierro, H., González Pérez, L.R., y Valadés, D. (Eds.): *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, tomo 3: Justicia, Ciudad de México: UNAM, 483-494
- “Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral”, en: *Revista Peruana de Derecho Público* 32, 13-30.
- “Principio mayoritario y regímenes presidenciales en América Latina”, en: *Revista de Estudios Políticos* 171, 41-70.
- “Sistemas electorales y justicia electoral a debate”, en: Tuesta Soldevilla, F. (Ed.): *Partidos políticos y elecciones. Representación política en América Latina*, Lima: PNUD, Jurado Nacional de Elecciones, PUC, 269-286.
- “Los sistemas electorales desde una perspectiva comparada”, en: *Revista Latinoamericana de Política Comparada* 11, 13-35.
- (Con Andrea Ebbecke-Nohlen): “Hannah Arendt. Su pensamiento cambia el mundo”, en: Alcántara, M./Mariani, S. (Eds.) *La política va al cine*, Madrid: Tecnos, 229-245.
- (Con Andrea Ebbecke-Nohlen): “Hannah Arendt. Su pensamiento cambia el mundo”, en: *Este País*, México, 24 (288).

2017

- “Circunscripciones electorales” en: *Diccionario Electoral*, 3a. edición, IIDH / Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, San José/Ciudad de México, 144-148.
- “Derecho electoral” en: *Diccionario Electoral*, 3a. edición, IIDH/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, San José/Ciudad de México, 291-301.
- “Integridad electoral”, en: *Diccionario Electoral*, 3a. edición, IIDH/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, San José/Ciudad de México, 563-571.
- “Sistemas electorales” en: *Diccionario Electoral*, 3a. edición, IIDH/Tribunal

Electoral del Poder Judicial de la Federación, San José/Ciudad de México, 1037-1064.

“Quorum”, en: *Diccionario Electoral*, 3a. edición, IIDH/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, San José/Ciudad de México, 893-895

“Sistemas electorales y jurisdicción constitucional en América Latina. Algunas experiencias comparadas”, en: *Política y Gobernanza* 1 (1), 1-25.

2019

*La democracia. Instituciones, conceptos y contexto*, 2a. edición revisada y ampliada, Santiago: Editorial Olejnik.

“Wie wählt Europa?” (¿Cómo elige Europa?), en: Bundeszentrale für Politische Bildung, Dossier Europawahlen (Internet, 22.3.2019), Bonn.

“Geschichte des Wahlrechts“ (Historia del sufragio), en: Bundeszentrale für Politische Bildung, Dossier Europawahlen (Internet, 22.3.2019), Bonn.

“Wahlrecht/Wahlssystem” [Derecho electoral/Sistema electoral], en: Andersen, U./Bogumil, J./Marschall, S./Woyke, W. (Eds.): *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, (Manual del sistema político de la República Federal de Alemania), 8a. edición, Wiesbaden: Springer VS.

Wahlen. Wahlsysteme (Elecciones. Sistemas electorales), en: N. Werz G. Maihold/H. Sangmeister (Eds.): *Handbuch Lateinamerika*, Baden-Baden: Nomos.

“Prólogo”, en: D. Nohlen, L. Valdés, D. Zovatto (Comps.): *Derecho electoral latinoamericano*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica/UNAM, 13-32.

“Elecciones y contexto socio-cultural”, en: D. Nohlen, L. Valdés/D. Zovatto (Comps.): *Derecho electoral latinoamericano*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica/UNAM, 37-54.

“Reelección”, en: D. Nohlen, L. Valdés, D. Zovatto (Comps.): *Derecho electoral latinoamericano*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica/UNAM, 364-371.

“Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales”, en: D. Nohlen, L. Valdés, D. Zovatto (Comps.): *Derecho electoral latinoamericano*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica/UNAM, 372- 413.

“Calidad de la democracia y lo electoral”, en: D. Nohlen, L. Valdés, D. Zovatto (Comps.): *Derecho electoral latinoamericano*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica/UNAM, 1393-1470.

- “El sistema electoral mexicano en perspectiva comparada“, en: Valdés, L. et al. (Eds.): *Cien años del sistema electoral Mexicano. Continuidad y cambio*, Puebla.
- “El sistema electoral alemán. Su análisis y función de modelo en procesos de reforma electoral“, en: *Revista Populus da Escola Judiciaria Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia*. Salvador da Bahia
- “Prólogo. De la experiencia. El camino hacia Max Weber“, en: Covarrubias, Israel/Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio (Eds.): *Weber y la política como vocación. Estudios y reflexiones a cien años de distancia*, México, UNAM.
- (Con Ismael Crespo und Ricardo Alvira). “El sistema electoral español“, en: A. Martínez, J. Montabes (Eds.): *Política y gobierno en España*, Valencia: Titant lo Blanch, 403-440.
- (Con Antonio Garrido): *Presidencialismo comparado. America Latina*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- (Con Antonio Garrido) “Integridad electoral y derecho electoral comparado“, en: D. Nohlen, L. Valdés, D. Zovatto (Comps.): *Derecho electoral latinoamericano*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica/UNAM, 1369-1392.
- (Con Michael Krennerich) “Estadística electoral“, en: D. Nohlen, L. Valdés, D. Zovatto (Comps.): *Derecho electoral latinoamericano*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica/UNAM, 1364-1368.
- (Con Daniel Sabsay) “Derecho Electoral“, en: D. Nohlen, L. Valdés, D. Zovatto (Comps.): *Derecho electoral latinoamericano*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica/UNAM, 25-36.
- (Con Leonardo Valdés y Daniel Zovatto, Comps.): *Derecho electoral latinoamericano*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica/UNAM.
- (Con Leonardo Valdés y Daniel Zovatto) “Resultados, retos y recomendaciones“, en: D. Nohlen, L. Valdés, D. Zovatto (Comps.): *Derecho electoral latinoamericano*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica/UNAM, 1414-1470.

2020

- (Con Mario Kölling) *Spanien. Wirtschaft, Gesellschaft, Politik* (España. Economía, sociedad, política). Wiesbaden: Springer.

## ACERCA DE LOS AUTORES

- Manuel ALCÁNTARA SÁEZ (España). Profesor en la Universidad de Salamanca.
- María Margarita ARGÜELLES GÓMEZ (México). Profesora en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; miembro fundadora de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas, A. C.
- Raúl ÁVILA ORTIZ (México). Doctor en Derecho por la UNAM; maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Texas en Austin. Es profesor de posgrado adscrito a la Universidad Autónoma de Tlaxcala e integrante del Sistema Nacional de Investigadores.
- Line BAREIRO (Paraguay). M. A. Ciencia Política por la Universidad de Heidelberg. Investigadora del Centro de Documentación y Estudios, Asunción. De 2011 a 2014 fue integrante del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la Organización de las Naciones Unidas (Comité CEDAW).
- Petra BENDEL (Alemania). Catedrática y directora académica del Instituto Central para Investigaciones Regionales de la Universidad Friedrich-Alexander de Erlangen-Núremberg.
- Francisco BERLÍN VALENZUELA (México). Doctor en Derecho por la UNAM. Durante 12 años fue director de la Casa de la Cultura Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Xalapa.
- Klaus VON BEYME (Alemania). Profesor emérito de la Universidad de Heidelberg.
- Allan BREWER-CARÍAS (Venezuela / Estados Unidos). Profesor emérito de la Universidad Central de Venezuela.
- Ismael CRESPO MARTÍNEZ (España). Universidad de Murcia.
- Liliana DE RIZ (Argentina). Universidad de Buenos Aires, investigadora principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.
- Mario FERNÁNDEZ BAEZA (Chile). Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Heidelberg. Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Chile. Ha sido ministro de Estado, integrante del Tribunal Constitucional y embajador.



- Javier Andrés FLÓREZ (Colombia). Universidad del Rosario, Santa Fe de Bogotá.
- Beatriz FRANCO-CUERVO (Colombia). Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Heidelberg. Profesora en la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario y miembro fundadora del Observatorio de Procesos Electorales (OPE) de la Universidad del Rosario y del grupo técnico de la Misión de Observación Electoral (MOE), Santa Fe de Bogotá.
- Flavia FREIDENBERG (Argentina / México). Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Antonio GARRIDO (España). Profesor de Ciencia Política y de la Administración. Vicedecano de Ciencias Políticas, Facultad de Derecho, Universidad de Murcia.
- Florian GROTZ (Alemania). Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Heidelberg. Profesor de Ciencia Política y de Ciencias Comparadas de Gobierno en la Universidad de Hamburgo-Universidad de las Fuerzas Armadas.
- Michael KRENNERICH (Alemania). Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Heidelberg. Profesor de Ciencia Política en la Universidad Friedrich-Alexander de Erlangen-Núremberg y presidente del Centro de Derechos Humanos de Núremberg.
- Bolívar LAMOUNIER (Brasil). Político. Socio director de la empresa Augurium Consultores, São Paulo.
- Jorge LAZARTE ROJAS (Bolivia / Venezuela). Investigador asociado del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- Julia LEININGER (Alemania). Investigadora en el Deutsches Institut für Entwicklungspolitik [Instituto Alemán para la Política del Desarrollo], Bonn.
- Arturo NÚÑEZ JIMÉNEZ (México). Ex gobernador del estado de Tabasco.
- José de Jesús OROZCO HENRÍQUEZ (México). Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Richard ORTIZ ORTIZ (Ecuador). Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Heidelberg. Universidad de las Américas, Quito.
- José REYNOSO NÚÑEZ (México). Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Heidelberg. Secretario de Estudio y Cuenta en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Hermínio SÁNCHEZ DE LA BARQUERA Y ARROYO (México). Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Heidelberg, en donde fue discípulo de Dieter Nohlen. Actualmente es decano de Ciencias Sociales y profesor

- investigador en la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.
- Rainer-Olaf SCHULTZE (Alemania). Profesor emérito de Ciencia Política y, hasta 2011, director ejecutivo del Instituto para Estudios de Canadá en la Universidad de Augsburgo.
- Susana SOTTOLI (Argentina). Doctora en Ciencia Política y Sociología por la Universidad de Heidelberg, Deputy Director-Programme Division at United Nations Children's Fund (Unicef).
- Jorge SILVERO SALGUEIRO (Paraguay). Estudios de Maestría en Derecho, LL. M., y Doctorado en la Universidad de Heidelberg. Abogado constitucionalista.
- Isabel TORRES (Nicaragua). Consultora de numerosos organismos internacionales, como IIDH, PNUD, Unicef, Flacso.
- Fernando TUESTA SOLDEVILLA (Perú). Profesor en la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima. Fue jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).
- Diego VALADÉS (México). Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Leonardo VALDÉS ZURITA (México). Profesor en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- René VALDIVIEZO S. (México). Universidad Iberoamericana Puebla. Departamento de Ciencias Sociales.
- René VALDIVIEZO I. (México). Universidad de las Américas, Puebla. Departamento de Economía.
- Ricardo VALVERDE (Costa Rica). Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica.
- Klaus ZIEMER (Alemania / Polonia). Profesor emérito de Ciencia Política en la Universidad de Trier, y de Ciencia Política en la Universidad de Varsovia.
- Claudia ZILLA (Argentina / Alemania). Directora del Grupo de Investigación para América en la Stiftung Wissenschaft und Politik (Fundación Ciencia y Política), Berlín.
- Daniel ZOVATTO (Argentina). Director regional para América Latina de International IDEA, San José de Costa Rica.

*La democracia en su contexto*, segunda edición, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 6 de noviembre de 2019 en los talleres de Ultradigital Press, S. A. de C. V., Centeno 195, Valle del Sur, Iztapalapa, 09819 Ciudad de México, tel. 55 5445 0470, ext. 364. Se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel *holmen book* de 55 grs. para los interiores y cartulina couché de 250 grs. para los forros. Consta de 200 ejemplares (impresión digital).

**E**n 2009, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM publicó *La democracia en su contexto*, libro-homenaje con motivo del septuagésimo aniversario del politólogo alemán Dieter Nohlen. Diez años después aparece la segunda edición, precisamente cuando el homenajeado cumple 80 años de fructífera vida. Esta nueva edición se compone de textos originales de la versión de 2009, de textos renovados y de nuevas contribuciones. Asimismo, incluye una lista de las publicaciones de Dieter Nohlen, ampliada y actualizada, de 1967 a la actualidad.

Se mantiene la mayoría de las contribuciones que aparecieron en la edición original, a excepción de los textos que se referían a fenómenos políticos que eran relevantes en 2009 pero que, con el paso del tiempo, han perdido relevancia por haber sido sustituidos por nuevos acontecimientos.

Los temas incluidos en esta obra colectiva son una muestra de la vinculación del libro con la situación de la democracia en América Latina y en otras regiones del mundo, y con su contribución a su defensa en los casos en que se encuentra en riesgo. Todo ello es congruente con la visión de Dieter Nohlen, quien durante décadas ha enseñado la ciencia política no sólo como una disciplina que estudia relaciones de causalidad, sino también como una ciencia relevante para la democracia.

