

C

CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

I. Definición

Por *calidad de la democracia* se entiende el grado en que, dentro de un régimen democrático, una convivencia política se acerca a las aspiraciones democráticas de su *ciudadanía*.

II. Componentes de la definición

Esta definición del concepto de *calidad de la democracia* contiene cinco componentes. El significado de estos componentes, y sus relaciones recíprocas, establecen la naturaleza, sentido y utilidad del concepto.

En general, la definición combina componentes descriptivos, normativos y evaluativos. Los componentes descriptivos son los conceptos de régimen democrático, *ciudadanía* y convivencia política. El componente normativo es el concepto de aspiración democrática y el evaluativo, la noción de “grado de acercamiento”. Esta combinación es propia del concepto de *calidad de la democracia* pues, como la misma expresión lo implica, “calidad” supone al menos dos cosas: una proporción variable de un atributo y una forma de medir esa proporción.

En esta sección se disecciona la definición de *calidad de la democracia* y se analiza sus implicaciones teóricas. Para efectos de expo-

sición, la argumentación conceptual es breve y las implicaciones se discuten en las notas al pie.

A. Primer componente: grado de acercamiento

El primer componente es la noción de “grado”, que aquí se entiende como la capacidad¹ de la *ciudadanía* para desarrollar cierto tipo de prácticas² consideradas deseables (que más adelante definiremos como aspiraciones democráticas) en la gestión de asuntos públicos³. Este componente es importante para la definición de *calidad de la democracia* porque señala tres características:

- En principio esta capacidad ciudadana no es una cualidad binaria (por ejemplo, alta o baja calidad democrática). Es más bien un continuo, una cuestión de grado, aunque para efectos analíticos puedan construirse tipos polares.
- Establece el objeto de análisis del concepto. Son las acciones observables, fundadas en ciertas creencias y en actitudes, las que interesan a la *calidad de la democracia*, y no estas últimas.
- Designa el sujeto que realiza las acciones, a saber, las personas que conforman el cuerpo de ciudadanos de un país. Sobre este punto volveremos después.

1 Según el Diccionario de la Real Academia, la segunda acepción de la palabra capacidad es la “aptitud, talento, cualidad que dispone a alguien para el buen ejercicio de algo” (Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*, Madrid, 1992:396). Esta es la acepción que aquí se emplea.

2 Utilizamos el concepto de “práctica” como aquella acción ejercida por un actor individual o colectivo, dentro de un contexto específico, para el logro de cierto fin. Así definida, esta noción es puramente descriptiva. Por una parte, pese a implicar una acción de medios a fines, no supone que la misma sea racional. Por otra parte, acepta la advertencia formulada por Bourdieu en el sentido de que toda práctica solo puede concebirse y entenderse en un contexto determinado. Sin embargo, ello no significa aceptar su propuesta teórica que postula al “habitus” como asiento de las prácticas sino reconocer el carácter relacional de toda práctica (Bourdieu, P.: *The Logic of Practice*. Stanford, 1992; Barfield, T.: *The Dictionary of Anthropology*. Oxford, 1997).

3 Estamos concientes del intenso debate existente en los últimos años sobre la naturaleza y alcance de “lo público” y, por extensión, de los asuntos públicos. Este ha sido un asunto particularmente tratado por las pensadoras feministas y por los demócratas radicales, quienes han criticado las definiciones convencionales puramente jurídicas de lo público. Este debate está lejos de estar zanjado y, para los propósitos del concepto de calidad de la democracia, tampoco se requiere que lo esté. Puede simplemente aceptarse la proposición sociológicamente cierta que el concepto de “lo público” es una construcción históricamente cambiante.

B. Segundo componente: régimen democrático

El segundo componente es el concepto de régimen⁴ democrático. Por ello entendemos, en lo fundamental, lo que Dahl denomina “poliarquía” (1971, 1989, 1999)⁵ y Sartori (1987), *democracia*.⁶ Pese a los intensos debates en la teoría política democrática, y a críticas recientes al concepto mismo de poliarquía⁷, éste sigue siendo empleado por la mayoría de los académicos para clasificar los *regímenes políticos* existentes (Diamond, 1999).

Este componente del concepto es importante pues establece el marco institucional mínimo indispensable dentro del cual tiene sentido examinar las prácticas ciudadanas. Sin *democracia* no hay *calidad de la democracia*. En otras palabras, *calidad de la democracia* sólo tiene sentido dentro de un régimen democrático, pues por definición se trata de la mayor o menor capacidad ciudadana para emplear las

4 Por régimen político se entiende el conjunto de normas y procedimientos que rigen (a) el acceso a, y gobierno de, las instituciones del poder político (y de la sucesión de gobierno); (b) la definición de los actores que están habilitados a participar en la designación de los gobernantes y (c) de aquellos que pueden ocupar los cargos de poder (Lawson, T.: *Comparative Study of Regime Change and Democracy*, 1993).

5 El concepto de poliarquía formulado por Dahl hace treinta años se convirtió en un concepto clave en los estudios políticos contemporáneos. Para Dahl, una poliarquía es la “democracia realmente existente”, necesariamente imperfecta, que debe distinguirse de la democracia como visión, es decir, el sistema que permite a las y los ciudadanos formular, dar significado y lograr que sus preferencias sean atendidas equitativamente en la gestión de gobierno. En este sentido, la poliarquía es un paso en esta dirección, pero nunca cumple plenamente el requisito de la atención equitativa de las preferencias. Empíricamente, una poliarquía se caracteriza por ser un régimen político que cumple con siete características: las decisiones de gobierno son adoptadas por representantes electos por la ciudadanía; las elecciones son libres y limpias; los representantes políticos son electos y removidos por medio de elecciones periódicas; derecho a ser elegibles a cargos públicos para casi todos los adultos, libertad de expresión, derecho a la libre organización y derecho a la información.

6 Para Sartori, la democracia es el régimen fundado en el principio del gobierno de la mayoría con respeto a los derechos de las minorías.

7 En un artículo reciente, O’Donnell ha señalado que el concepto de poliarquía incluye dos tipos de componentes. El primero, de carácter estipulativo, consiste en las características sine qua non que las elecciones de personas a cargos públicos deben cumplir para ser consideradas democráticas (libres, competitivas, cada persona cuenta por un voto, confieren autoridad para ejercer el poder a quienes resultan electos, inclusivas –pueden votar todas las personas adultas con pequeñas excepciones-, y los gobernantes pueden perder las elecciones y respetan el resultado). El segundo componente son las libertades y derechos políticos que acompañan la institucionalización de elecciones democráticas. Este componente no es estipulativo, pues no hay acuerdo teórico sobre cuántas son, ni sobre el grado en que deben ser ejercidas, ni su status conceptual (¿son condiciones suficientes, necesarias o facilitadoras?). Pese a ello, O’Donnell señala la conveniencia de listar estas libertades y derechos dentro de la definición (O’Donnell, G.: *Democratic Theory and Comparative Politics*. Notre Dame, 1999).

garantías, libertades y derechos de democráticos⁸. Pero la expresión “dentro de un régimen democrático” es importante en otro sentido. Estipula que la cosa denotada por el concepto de *calidad de la democracia* no es el *régimen político* sino la convivencia política que transcurre dentro de él.⁹

C. Tercer componente: convivencia política

El tercer componente es la noción de convivencia política. En un sentido amplio, convivencia incluye las prácticas políticas que las y los ciudadanos establecen cotidianamente entre sí, con sus líderes (que son también ciudadanos), los funcionarios públicos (*idem*) y con otras personas que no son ciudadanas (por ejemplo los niños y los extranjeros)¹⁰ en la gestión de asuntos públicos (Gutiérrez y Vargas, 1998).¹¹ Incluye relaciones horizontales, que pueden ser de tres tipos: entre ciudadanos, entre ciudadanos y no ciudadanos y aquellas entre instituciones; también incluye relaciones verticales, aquellas entre ciudadanos, líderes e instituciones. Este diverso conjunto de prácticas ciudadanas puede ser ordenado en tres grupos:

-
- 8 Ciertamente, dentro de un régimen autoritario pueden existir, de manera aislada, ciertas prácticas democráticas, por ejemplo, una apertura que permita una mayor libertad de expresión. Pero esto no altera la naturaleza del régimen.
 - 9 Aquí resulta necesaria una precisión. Decir que interesan las acciones ciudadanas dentro de un régimen democrático no es lo mismo que aceptar como inmutables los arreglos institucionales específicos que un régimen democrático pueda tener en un país y una época determinada. Estos arreglos pueden ser modificados, y la experiencia histórica muestra que de hecho lo son, como resultado del juego político democrático. De hecho, existe una diversidad de subtipos democráticos, por ejemplo, regímenes presidencialistas o parlamentaristas; democracias mayoritarias o democracias consensuales (Lijphart, A.: *Patterns of Democracy*, 1999). En las últimas décadas no solo los países han modificado, en mayor o menor grado, sus instituciones manteniéndose dentro de un subtipo determinado, sino que algunos han evolucionado hacia otros subtipos. El punto que interesa resaltar es otro: cualquiera que sea la configuración institucional específica del régimen democrático, el juego político se realiza en democracia y no al margen de ella, o para abolirla.
 - 10 Dos precisiones importantes cabe señalar: primero, se incluye a las personas no ciudadanas pues una democracia está obligada a respetar los derechos humanos de las personas que residen o transitan por el territorio del país. Segundo, no entramos aquí en la discusión sobre si los niños son o no ciudadanos, como lo postulan algunos autores, pues definición al respecto no es necesaria para el concepto sobre calidad de la democracia.
 - 11 Práctica política significa las acciones mediante las cuales las personas ejercen los derechos y obligaciones civiles y políticos, constitucional y legalmente establecidas, en la gestión de asuntos públicos. Como puede apreciarse, no pretendemos una delimitación conceptual de lo político, pues reconocemos que tiene fronteras porosas con otras esferas de la vida social, económica o cultural. Cualesquiera que sean estas fronteras, sí nos interesa establecer la distinción analítica de lo político como aquellas actividades relacionadas con la gestión de asuntos públicos, en última instancia, con el ejercicio del poder.

- Las prácticas (horizontales y verticales) que se desarrollan durante los *procesos electorales*. Este conjunto de prácticas refieren a la característica medular de la *democracia*, a saber, la institucionalización de *elecciones* libres, competidas, inclusivas, que confieren autoridad para ejercer el *poder* a quienes resulten electos y en donde cada *elector(a)* cuenta por un *voto*.
- Las prácticas (horizontales y verticales) que se desarrollan en la relación entre las instituciones del Estado y la *ciudadanía*. Este conjunto de prácticas refieren al trato entre ciudadanos e instituciones públicas que, en una *democracia*, debe ser respetuoso de los *derechos y deberes civiles y políticos* de las personas.¹²
- Las prácticas (horizontales y verticales) que se desarrollan entre las y los ciudadanos para organizar su participación en los asuntos de interés público. Este conjunto de prácticas incluye la formación y funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil de la *opinión pública*.

Este componente del concepto *calidad de la democracia* es importante porque establece los asuntos que son incluidos, y por tanto, examinados por este concepto. El hecho que no se limite a los *procesos electorales* expresa una constatación que conviene explicitar: en una *democracia*, el ejercicio democrático no se reduce a ciertos períodos sino que es una experiencia que se recrea cotidianamente. La *calidad de la democracia*, pues, no es un atributo general del *régimen político* sino el efecto acumulado del desempeño de las instituciones y las in-

12 El tema del trato entre instituciones y ciudadanía, o trato institucional, ha sido poco trabajado por la teoría democrática, pues en principio se ha creído que son temas propios de la eficacia y eficiencia institucional, que parecieran más relacionados con la administración pública que con la democracia. Concedo que es conveniente mantener una separación entre administración y democracia, aunque en la práctica estas fronteras puedan ser menos claras, y no meter los temas de la eficacia y la eficiencia institucional como propios de la vida democrática. Sin embargo, existen aspectos del trato institucional que son teórica y prácticamente relevantes para una democracia. Desde el punto de vista teórico, cualquiera que sea la eficacia y eficiencia de las instituciones, el acceso y uso de los servicios públicos por las personas, y el trato que los funcionarios públicos les dispensen, deben cumplir con al menos tres requisitos: primero, estar regulados por un marco legal y administrativo aprobado de manera consistente con las normas democráticas; segundo, estar sujeto al escrutinio público y la rendición de cuentas; y tercero, ser respetuoso de los derechos civiles y políticos. Desde el punto de vista práctico, una parte importante del ejercicio cotidiano de los derechos civiles y políticos ocurre precisamente en su relacionamiento con las instituciones públicas, sus políticas y programas.

teracciones de los ciudadanos en múltiples frentes (Pérez Liñán, 1998).¹³

D. Cuarto componente: aspiraciones democráticas

El cuarto componente, y quizá el medular, es el concepto de aspiración democrática. Por ello se entiende “una característica de la vida democrática de un país considerada deseable por los ciudadanos” (Gutiérrez y Vargas, 1998) que cumple con dos requisitos: por un lado, es posible fundamentarla en la teoría política democrática (en el sentido de ser consistente con ella) y, por otro, es empleada por las personas como un estándar.¹⁴

Un estándar es un criterio intersubjetivo¹⁵ empleado por las personas para evaluar la vida democrática. En sentido estricto, de acuerdo con la International Standardization Organization (ISO), un estándar es “un acuerdo documentado que contiene especificaciones técnicas u otros criterios específicos para ser empleados de manera consistente como reglas, guías o definiciones de características” que permiten juzgar si una cosa es apropiada para el fin que se persigue (www.iso.com). Trasladado al tema que nos ocupa, un estándar es un acuerdo documentado¹⁶ sobre una buena práctica democrática que, de

-
- 13 No escapa a nuestra atención que esta forma de entender la democracia como vida democrática cotidiana plantea importantes problemas metodológicos y técnicos para su estudio. No en vano la ciencia política ha concentrado su atención en aquellos aspectos susceptibles de ser medidos y comparados, en particular, las prácticas institucionalizadas de la vida política. Empero, conocer el funcionamiento de una democracia, de sus intersticios, impone un esfuerzo de “imaginación politológica”, para parafrasear a Wright Mills. Volcar nuestra mirada sobre como las y los ciudadanos ejercen su ciudadanía puede ser una prometedora vía para examinar porqué ciertas democracias logran perfeccionarse y otras no.
 - 14 Esto plantea naturalmente un problema: ¿cuál es la regla que permite que un estándar sea aceptado como tal? En una democracia, por ejemplo, la formación de mayorías para la elección de los gobernantes está regulada por normas cuyo cumplimiento o transgresión puede ser verificado; pero ¿cómo cuáles son los criterios para aceptar cuando un acuerdo es un estándar? La respuesta tentativa es la siguiente: puede adoptarse un proceso similar al empleado por la International Standardization Organization, con paneles representativos de la diversidad social, política y cultural de un país, complementado con métodos de consulta a la ciudadanía. En todo caso, debe tenerse en mente un hecho importante: a diferencia de las reglas electorales, los estándares son acuerdos voluntarios, no tienen efecto de ley y su propósito es evaluativo.
 - 15 Por intersubjetivo se entiende los códigos de entendimiento y comportamiento aceptados por dos o más personas con el fin de interpretar un asunto o actuar conjuntamente sobre él.
 - 16 Por acuerdo documentado se entiende aquí uno que cumple con dos requisitos: primero, se trata de un acuerdo registrado por algún medio escrito o electrónico; segundo, el acuerdo es consistente con la Constitución política (ésta expresa las normas fundamentales de organización del régimen político).

existir en un país, permitiría afirmar que existe una alta calidad democrática en esa materia. Expresa un horizonte deseado de buenas prácticas, un *horizonte realista* (en el sentido de ser características deseadas que pertenecen al “mundo de lo posible”) acordado por personas ciudadanas de diversa procedencia social, *política* e ideológica.

Un estándar, o más precisamente un conjunto de estándares (la gente rara vez emplea uno solo), no se ajusta a un modelo de *democracia* determinado (Held, 1996)¹⁷, pues la realidad no se amolda a una sola idea o visión democrática. Tampoco es una utopía democrática –a la Tomás Moro-. La *ciudadanía* está constantemente negociando sus desacuerdos, entre los cuales pueden estar, por supuesto, sus respectivas visiones sobre lo que la *democracia* debiera ser. Pero debe producir ciertos acuerdos, formales e informales, para funcionar colectivamente; acuerdos que pueden abarcar, también, criterios compartidos sobre lo “que está bien” o “está mal” con su *democracia*, cosas que son fuente de orgullo o de reclamo ciudadano, respectivamente. Un estándar es precisamente, este criterio compartido.

Ciertamente, el resultado de estas negociaciones es una vida y un imaginario político híbrido, pero uno que cumple con un requisito básico: debe ser, sino el deseable, al menos aceptable para las personas. Más allá de sus diferencias, en un régimen democrático, pareciera indispensable que la *ciudadanía* tenga ciertos acuerdos sobre lo que su *democracia* es o debiera ser. En síntesis, un estándar es un acuerdo intersubjetivo que expresa el máximo común denominador entre la *ciudadanía* sobre ciertas prácticas democráticas que serían deseables y posibles en una *democracia* hoy en día.¹⁸

Este componente del concepto de *calidad de la democracia* es importante porque establece el contenido de lo que se entiende por “alta calidad democrática”, el rasero que permite juzgar “el grado de acercamiento” de las prácticas realmente existentes a cierto horizonte. Es importante, también, porque los estándares constituyen una plataforma desde la cual los ciudadanos pueden otear un horizonte

17 Para Held un modelo es una construcción teórica diseñada para revelar y explicar los elementos centrales de una idea democrática y su estructura subyacente de relaciones (Held, D.: *Models of Democracy*. Stanford, 1996:7-8). Incluye aspectos normativos y descriptivo-explicativos sobre como una democracia es y debe ser.

18 Este máximo común denominador puede entenderse como un “segundo óptimo” (second best) para las y los ciudadanos individualmente considerados.

democrático perfeccionado –y hacer esfuerzos para que sus líderes, instituciones y conciudadanos se enrumben hacia allí–

E. Quinto componente: ciudadanía

El quinto componente es el concepto de *ciudadanía*. Aquí *ciudadanía* es entendida en un sentido descriptivo, a saber, las personas que la Constitución define como tales (generalmente las personas mayores de dieciocho años nacidas en el país o naturalizadas). Como *calidad de la democracia* supone la existencia de un régimen democrático, esta definición de *ciudadanía* supone, dentro de los confines de un estado-nación, que ésta es universal (incluye a todas las personas en esa edad).

III. Naturaleza del concepto

El concepto de *calidad de la democracia*, así definido, es un concepto de alcance medio en la escalera de la abstracción. Por alcance medio se entiende un concepto que, aunque anclado en la teoría *política*, es una herramienta de trabajo para la investigación en materia de estudios de casos y de *política* comparada. Así,

- cada uno de sus componentes pueden ser objeto de investigación empírica;
- el concepto no se adscribe a un modelo de *democracia*;
- no estipula la *calidad de la democracia* en un régimen por unas pocas características derivadas deductivamente.

El alcance medio del concepto está determinado por la naturaleza de la pregunta qué *calidad de la democracia* procura responder. Esta pregunta es la siguiente: ¿cuán democrática es la vida *política* en una *democracia*? En efecto, desde el punto de vista lógico, esta interrogante implica cuatro cosas más generales: métodos y técnicas para medir la calidad democrática, la existencia de un *régimen político* democrático, una convivencia política determinada y la definición de criterios para evaluar su contenido democrático.

Nótese, en primer lugar, que esta pregunta tiene una jerarquía teórica menor a, por ejemplo, ¿qué es *democracia*? La interrogante sobre *calidad de la democracia* supone una definición previa al respec-

to. En segundo lugar, aunque la pregunta puede proporcionar fundamento empírico a otras interrogantes de la teoría *política*, por ejemplo, ¿qué es, en general, una buena *democracia*?, no la contesta.

El uso del concepto de *calidad de la democracia* en investigaciones comparativas no está, naturalmente, exento de complicaciones, especialmente debido a la poca investigación existente sobre el tema. Las aspiraciones democráticas de la *ciudadanía* en un país pueden ser distintas a las aspiraciones ciudadanas en otro país. Sin embargo, cabe señalar que tanto las diferencias como las similitudes son relevantes para la investigación comparada (Valenzuela, 1998). En este caso lo son porque refieren a la manera como en distintos países la *ciudadanía* interpreta y vive la *democracia*. Y este es un asunto de gran importancia cuya comprensión puede arrojar pistas para entender el desarrollo democrático una vez que un *régimen político* cumple con los requisitos poliárquicos.

El problema mayor emerge cuando se quiere comparar “calidades” de dos o más democracias. Salvo por una aproximación reciente de Lijphart (1999), ésto no ha sido intentado. A pesar de lo interesante de su aproximación, tanto su definición de *calidad de la democracia* como los indicadores son incipientes.¹⁹

A la fecha, el esfuerzo más interesante y avanzado para transformar el tema de *calidad de la democracia* en objeto de investigación es la experiencia de la Auditoría Democrática del Reino Unido, con varias publicaciones sobre diversos aspectos de la vida política en ese país (Beetham y Weir, 1999). También debe citarse la experiencia, todavía en ejecución, de la Auditoría ciudadana sobre la *calidad de la democracia* en Costa Rica (Gutiérrez y Vargas, 1998). Empero, ambas experiencias no se han ejecutado con una perspectiva comparada.

19 En su reciente revisión del influyente libro *Patterns of Democracy*, Lijphart incluye un capítulo sobre calidad de la democracia. Sin embargo, desde el punto de vista conceptual, su elaboración es pobre, pues cita un slogan de la campaña electoral del ex-presidente G. Bush para definir calidad de la democracia (“a gentler, kinder democracy”). Los indicadores son, ante todo, indicadores macro (de país) sobre resultados sociales (Lijphart, A.: 1999. *Patterns of Democracy*. New Haven). En artículos recientes otro connotado politólogo, J.J. Linz, ha hecho referencias sobre el tema de la calidad de la democracia pero, aparte de subrayar su importancia, no ha efectuado una propuesta conceptual y metodológica al respecto (Linz, J.: 1996. *Some Thoughts on the Victory and Future of Democracy*. Cambridge).

IV. Utilidad del concepto

Calidad de la democracia es, finalmente, la mayor o menor capacidad de la *ciudadanía* para desarrollar prácticas democráticas en la gestión de los asuntos públicos. Este concepto permite adentrarse en la comprensión de la *democracia* no solo como un conjunto institucional, sino como vida *política*, es decir, como experiencia ciudadana en diversos ámbitos de la convivencia política. Como ningún ciudadano(a) experimenta “en promedio” la *democracia* (Beetham y Weir, 1999), la perspectiva de la calidad democrática permite distinguir, dentro de un mismo régimen, sus fortalezas y debilidades –sus buenas y malas prácticas–; las áreas en las cuales las prácticas políticas se acercan a las aspiraciones democráticas de la *ciudadanía*, o bien aquellas en donde existe un creciente divorcio por predominar prácticas clientelistas, autoritarias o la debilidad en los mecanismos de *escrutinio* público y rendición de cuentas.

V. Importancia *política* del concepto

El proceso de *democratización* de América Latina surgido en las últimas dos décadas se encuentra en serias dificultades. Pese a que casi todos los países son catalogados como democráticos, y son innegables los avances políticos e institucionales (Mainwaring, 1999), en varios de ellos existen crecientes síntomas de inestabilidad *política*; en algunos emergen democracias delegativas (O’Donnell, 1994), y en todos cunde un profundo desencanto e impaciencia ciudadana.

La región se encuentra ante un grave riesgo: su reciente proceso democratizador puede concluir siendo un interludio o “primavera” democrática. Las transiciones democráticas pueden ser reversibles. Es urgente desarrollar una “masa crítica” de acción cívica no solo para mantener los logros democráticos, sino para ensanchar la vida democrática en la región, cimentando las instituciones políticas, la cultura cívica y ampliando el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos.

¿Por qué? Por una parte, el perfeccionamiento de la *democracia* es *per se* desarrollo humano, al ampliar las oportunidades y capacidades de las personas para labrar sus destinos (PNUD, 1991-1999). Por otra parte, el perfeccionamiento de la *democracia* establece una mejor plataforma para incidir sobre otras dimensiones del desarrollo humano como el crecimiento económico y la equidad social.

Hoy en día tenemos importantes constataciones prácticas, sistematizadas por diversos estudios, sobre el estrecho vínculo entre *democracia* y desarrollo humano sostenible.²⁰ Pero también se sabe que no todas las democracias tienen la misma capacidad para promoverlo en cualquiera de los dos sentidos antes apuntados. En efecto, las democracias pueden tener alta o baja calidad democrática. Aquellas con alta calidad constituyen la punta de lanza de la experiencia democrática y son plataformas sólidas para el desarrollo humano sostenible. En cambio, las democracias de baja calidad son, real o potencialmente, *regímenes políticos* inestables y con fuertes dificultades para apalancar el desarrollo humano sostenible. En éstas se genera un profundo desencuentro entre la *ciudadanía* y las instituciones políticas, que puede afectar la *legitimidad* del régimen democrático.

En la actualidad, la baja calidad de la mayoría de las democracias latinoamericanas es, quizá, el principal problema político regional. Urge enfrentar decididamente el desafío de elevar la calidad de estas democracias para renovar una promesa básica: que en ella, la *soberanía del poder* reside en sus ciudadanos(as) (O'Donnell, 1998).

El argumento político que subyace el concepto de *calidad de la democracia*, en síntesis, puede expresarse como sigue: madura la etapa de las transiciones democráticas, el nuevo desafío es crear democracias de alta calidad. Precisamente, el concepto puede ayudar a los gobiernos y ciudadanías latinoamericanas a articular visiones políticas e instrumentos innovadores para incidir eficazmente en el

20 Así, sabemos que los países con mayor desarrollo humano logran, en el largo plazo, mayor crecimiento económico. Que las democracias son al menos tan eficientes para promover el crecimiento económico como los regímenes autoritarios, pero son más resistentes a las crisis económicas y sociales. Que los países con mayor desarrollo institucional tienen un mayor crecimiento económico. Que las políticas de desarrollo exitosas incluyen mecanismos de participación de las personas en el diseño, ejecución y evaluación que permiten adaptar los incentivos a las necesidades locales. Que la presencia de medios de control ciudadano sobre la gestión pública reduce las prácticas corruptas, el patrimonialismo, la búsqueda indebida de rentas y la incertidumbre. Sabemos, finalmente, que la propagación de la democracia implica el desarrollo de "Estados democráticos", cuyo funcionamiento requiere a su vez de un Estado de derecho y un mínimo de habilitación ciudadana. La propagación de las economías de mercado implica el desarrollo de una legislación que proteja al inversionista y al consumidor, y ello requiere a su vez la capacidad de las personas para actuar como tales. La persistencia de los Estados (multi)nacionales implica el desarrollo de sistemas de protección social y jurídica de sus poblaciones y de la infraestructura para la actividad económica.

reforzamiento del vínculo entre *democracia* y desarrollo humano. *Calidad de la democracia* ofrece, justamente, esta visión, a saber, que los problemas políticos y del desarrollo humano se resuelven con más *democracia*, y no con menos. Ello para enfrentar el desafío de elevar la calidad de nuestras democracias, en otras palabras, de democratizar nuestras democracias, de acercar las prácticas políticas a las aspiraciones de la *ciudadanía*. Este substrato normativo, que conviene explicitar, está en la base de la reflexión sobre el concepto de *calidad de la democracia*.

Vocablos de referencia:

Ciudadanía
Democracia
Regímenes políticos
Transición a la democracia

Bibliografía:

- Barfield, Thomas (ed.): *The Dictionary of Anthropology*. Blackwell Publishers, Oxford, Reino Unido, 1997.
- Bordieu, P.: *The Logic of Practice*. Stanford University Press, Stanford, Estados Unidos, 1992.
- Dahl, Robert: *Polyarchy*. Yale University Press, New Haven, Estados Unidos, 1971.
- _____: *Democracy and Its Critics*. Yale University Press, New Haven, Estados Unidos, 1989.
- _____: *On Democracy*. Yale University Press, New Haven, Estados Unidos, 1999.
- Diamond, Larry: *Developing Democracy: Toward Consolidation*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Estados Unidos, 1999.
- Lawson, Stephanie. "Conceptual Issues on the Comparative Study of Regime Change and Democracy". En: *Comparative Politics*. 25, 2 (Enero 1993).
- Lijphart, Arendt: *Patterns of Democracy*. Yale University Press, New Haven, Estados Unidos, 1999.
- Linz, Juan José: *Some Thoughts on the Victory and Future of Democracy*. En: Hadenius, Axel (ed.), Cambridge University Press, Cambridge, 1996.
- Mainwaring, Scott: "The Surprising Resilience of Elected Governments". En: *Journal of Democracy*. 3, 114 (Julio 1999).
- O'Donnell, Guillermo: *Democratic Theory and Comparative Politics*. Notre Dame, Estados Unidos, Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame, 1999.
- O'Donnell, Guillermo: "Delegative Democracy". En: *Journal of Democracy*. 5, 1 (Enero 1994).
- Pérez Liñán, Aníbal: *Assesing the Quality of Democracy in Costa Rica: The Citizens Perspective*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, San José, Costa Rica, 1998.

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 1991-1999. *Human Development Reports*. Nueva York, Oxford University Press.
- Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*. Madrid, España, Espasa Calpe Editoriales, vigésima primera edición, 1999.
- Sartori, Giovanni: *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham, Estados Unidos, Chatham House Publishers, Estados Unidos, 1987.
- Valenzuela, Samuel: "Macro Comparisons without Pitfalls: A Protocol for Comparative Research", en Mainwaring, Scott y Arturo Valenzuela: *Politics, Society and Democracy: Latin America*. Westview Press, Boulder, Estados Unidos, 1998.
- Weir, Stuart y David Beetha: *Political Power and Democratic Control in Britain*. Routledge, Londres, Reino Unido, 1999.

Jorge VARGAS CULLELL

CAMPAÑA ELECTORAL

I. Concepto

Puede definirse como *campaña electoral* al conjunto de actividades organizativas y comunicativas realizada por los candidatos y partidos que tienen como propósito captación de *votos*. Estas actividades están sujetas a normas y pautas de actuación que garanticen y permitan la igualdad de los competidores, la limpieza y transparencia del *proceso electoral* y la neutralidad de los poderes públicos. En muchos países, estas actividades son financiadas, directa o indirectamente por fondos públicos.

Sin embargo, en la legislación latinoamericana, cada país tiene elementos particulares que definen a la *campaña electoral*. Por ejemplo,

en Nicaragua se entiende como *campaña electoral* a las actividades tanto de los *partidos políticos*, alianzas o asociaciones de suscripción popular “encaminadas a obtener los *votos* de los ciudadanos explicando sus principios ideológicos, sus *programas políticos*, sociales y económicos y sus plataformas de gobierno, las cuales podían ser realizados en cualquier lugar en el cual se concentren ciudadanos con derecho al *voto*”. En cambio, en Venezuela se entiende por “*campaña electoral* toda actividad pública que tenga por finalidad estimular al electorado para que sufrague por determinados candidatos de *organizaciones políticas* o grupos de *electores*”. Sin embargo, aunque no exista un significado único, dichas actividades constituyen la *campaña electoral* y parte importante del proceso.

Una *campaña electoral* comprende dos aspectos básicos: uno de proselitismo político tradicional y otra a través de los medios de comunicación. En el primero de los casos, se manifiesta un contacto más próximo y directo entre candidatos y *electores*. Por ello, su impacto es más reducido. En el segundo caso, la emisión de los mensajes políticos utilizando los medios de comunicación permite la recepción de miles o millones de *electores*, por lo que la comunicación es impersonal, pero su impacto mayor. A nivel económico, los costos son menores en el primer caso que en el segundo, que ha visto incrementar los suyos de forma importante debido, principalmente, a la televisión. A nivel organizativo, en el llamado proselitismo político tradicional encuentra en el aparato partidario y en la organización local el centro de su actividad y toma de decisiones. En cambio, la campaña a través de los medios de comunicación se encuentra en manos del aparato central del partido y de profesionales de las comunicaciones.

II. Sujetos de la *campaña electoral*

Si bien formalmente son los candidatos y partidos quienes, previamente inscritos bajo una serie de variados requisitos, pueden únicamente realizar una *campaña electoral*, lo real es que hay una serie de personas e instituciones que haciendo valer su derecho de expresión participan de manera directa o indirecta en la *campaña electoral*, intentando persuadir al *elector* en la dirección de su *voto*. Es así como es posible observar a organizaciones como sindicatos, asociaciones profesionales, agrupaciones patronales, colectivos ciudadanos, medios de comunicación e incluso personajes populares completamente ajenos a la *política* (ex militares, académicos, miembros del clero y personajes de los medios y la farándula) expresan públicamente su apoyo a una determinada *candidatura* solicitando el *voto* para ella, lo

que implica realizar actos de *campaña electoral*. Las normas democráticas sobre *elecciones* no imponen restricciones para ellos, salvo en algunas de ellas que limitan la campaña en un tiempo corto previo al acto electoral, pero que incluye también a candidatos y partidos. La única restricción que se observa es para aquellas personas que tienen cargos en organismos públicos (ministerios, instituciones electorales, Poder Judicial, etc.).

III. Límites temporales

En gran parte de las legislaciones existe regulaciones referidas al inicio, duración y finalización de la *campaña electoral*. De esta manera, el inicio de las campañas está determinada, como en los casos de Bolivia y Guatemala, por la convocatoria para las *elecciones*. Sin embargo, no en todas las legislaciones se señala el comienzo tan sólo con la convocatoria, sino que algunos lo determinan con la inscripción de los candidatos, como en el Perú. Otro es el caso de Argentina, República Dominicana y Uruguay, en donde no están claramente estipuladas las fechas de inicio de la campaña. Pero, en todas las legislaciones entienden la *campaña electoral* como un período de tiempo determinado, que suele tener regulaciones particulares, que van desde las prerrogativas de los candidatos y partidos, hasta una serie de limitaciones y prohibiciones. Una de estas últimas, es la llamada “jornada de reflexión”, que prohíbe actividades de campaña en un tiempo corto (24 ó 48 horas) antes del inicio de la votación, para que el *elector* tenga un cierto tiempo de pensar la dirección y el sentido de su *voto*.

IV. Comunicación e igualdad de oportunidades

Uno de los aspectos fundamentales de la realización de *elecciones* libres y democráticas es que se desarrollen una serie de normas y prácticas que permitan igualdad de oportunidades y equidad electoral. Es decir, lo que ocurre en una *campaña electoral* mostrará efectivamente si una *elección* es libre y justa. Para ello se han desarrollado normas en una serie de ámbitos:

A. Espacios publicitarios

Una de las formas más frecuentes de la comunicación política en la *campaña electoral* es la utilización de los espacios públicos por donde transitan con mayor frecuencia los potenciales *electores*. De esta manera, en muchos países se ceden, de forma gratuita, determinados espacios

públicos para la realización de actividades electorales y para la colocación de publicidad de los candidatos. Esta distribución, debe responder a criterios democráticos de igualdad, aunque otras legislaciones pueden apelar a criterios de porcentaje de *votos* o bancadas previamente establecidos.

B. Espacios gratuitos en medios de comunicación públicos

Al igual que el caso anterior, las legislaciones modernas permiten a los candidatos disfrutar espacios gratuitos en los medios de comunicación públicos (diarios, radio y televisión). Si bien en Europa los medios públicos tienen una importancia mayor que en América Latina, en esta región también se establecen normas de distribución gratuita para los candidatos.

Los principios que deben regular esta materia son: gratuidad de los espacios para todas las *candidaturas*, neutralidad informativa de los medios de comunicación, que debe abarcar no sólo los espacios de *campana electoral* sino el conjunto de la programación informativa, respeto al *pluralismo* político, por lo que no se debe excluir la información sobre una determinada *candidatura*, prohibición o fuertes limitaciones a la posibilidad de contratación de espacios de publicidad, que en cualquier caso deben aparecer perfectamente diferenciados de los espacios informativos y distribución de los espacios conforme a criterios objetivos y preestablecidos.

C. Espacios en los medios de comunicación privados

Las normas más frecuentes suelen señalar los límites en la emisión de propaganda, un límite a los gastos que pueden realizar y prohibición a los medios de comunicación de discriminar a determinados candidatos en cuanto a la posibilidad de comprar o emitir su propaganda política.

V. Financiamiento de la *campana electoral*

Dado el interés de los *partidos políticos* por mantener un funcionamiento continuo y permanente, de llegar al electorado a base de nuevos y más costosos medios y estrategias propagandísticas, motivó que la recaudación de fondos se convirtiera en un problema. De esta manera, a lo largo de la década del 80 América Latina rehabilita los *procesos electorales* como elemento central de la competencia por el *poder*, reanimando el papel y el funcionamiento de los partidos en el escenario político, colocándolos frente al problema de la recaudación de fondos necesarios.

Actualmente, las regulaciones sobre la financiación de las *campañas electorales* pueden realizarse a través de recursos públicos, privados o mixtos. El financiamiento público se refiere a los recursos brindados por el Estado rigiéndose por una serie de factores como en el caso de Guatemala, El Salvador y Honduras en el que se toma en cuenta el número de *votos* obtenidos en las *elecciones*, para asignar el presupuesto.

El financiamiento con recursos del Estado permite evitar que las agrupaciones o *candidaturas* accedan a fuentes de financiamiento extrañas, tales como empresas u otros sectores que más tarde intentarán cobrar el apoyo.

El financiamiento privado se obtiene de diferentes fuentes como el aporte de los afiliados de sus partidos o agrupaciones políticas, el financiamiento con donaciones, el aporte de los propios candidatos o por las actividades que realizan las *organizaciones políticas*. En cambio, el financiamiento mixto consiste en un sistema en el que participan el Estado y las propias agrupaciones políticas. En este caso, el financiamiento estatal se realiza por la propaganda gratuita en medios de comunicación del Estado y por la publicación de los planes de Gobierno en el diario oficial, como ocurre en el caso del Perú.

VI. Restricción de la publicación de encuestas

La restricción de las encuestas es otro de los temas de regulación en las *campañas electorales*. Se prohíbe publicar los sondeos que intentan registrar, exclusivamente la preferencia del *voto*. En algunos países inclusive se prohíbe emitir resultados extraoficiales de las *elecciones* como los “boletines” o los “flashes”. Esto debido a que los medios instrumentalizan, en muchos casos, políticamente la publicación de los resultados de los sondeos, bajo el objetivo de persuadir al *elector* para que oriente su *voto* en un sentido. Es decir, realizan propaganda indirecta.

La legislación francesa de 1977, fue la primera en considerar esta prohibición de todos aquellos sondeos de intención de *voto*, la popularidad de un político, el estado de la opinión del gobierno, un partido, un grupo político, su programa o cualquier tema ligado a la *campaña electoral*. La ley española de 1985 estableció en 5 días la prohibición,

la ley belga 13 días antes. La ley portuguesa establece 7 días antes. Otras legislaciones con mayor o menor medida limitaron la difusión de encuestas como los casos de Malta, Luxemburgo, Canadá (a nivel local), Turquía, Africa del Sur y, en América Latina, países como Ecuador, Perú, México, Guatemala, Brasil y Paraguay.

De otro lado, el tiempo que inicia la prohibición es variado. Sin embargo, hay algunas cuya prohibición resulta insuficiente y hasta inútil. Son los casos de Uruguay (48 horas), Guatemala (36 horas) y México (5 días antes). La ecuatoriana resulta excesiva, 30 días, en cambio la paraguaya, brasileña y peruana se colocan en un estado intermedio, 15 días. Lo óptimo en esta postura es buscar un límite antes del cierre de campaña en donde aún no están definidas las tendencias electorales.

Vocablos de referencia:

Convocatoria a elecciones
Encuestas electorales
Financiamiento de los partidos políticos
Financiamiento de los procesos electorales
Propaganda electoral

Bibliografía:

- Brea Franco, Julio: "Campañas electorales", en IIDH/CAPEL: *Diccionario electoral*, San José de Costa Rica, 1989.
- Goodwin-Gill, Guy S.: *Elecciones libres y justas (Derecho electoral y práctica)*. Unión Parlamentaria. Ginebra, 1994.
- Navas Carbo, Xiomara: "La regulación del financiamiento de los partidos políticos y de la campaña electoral en América Latina", en Dieter Nohlen: *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*, IIDH/CAPEL, San José de Costa Rica, 1993.
- Lauga, Martin: "La campaña electoral: publicidad/propaganda, periodo, prohibiciones", en Nohlen, Picado y Zovatto (compiladores): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- Planas Silva, Pedro: "Normas para regular la campaña electoral", en Fernando Tuesta Soldevilla (editor) *Simposio sobre Reforma Electoral. Memoria*, IFES. Lima, 1996.
- Priess, Frank y Tuesta, Fernando (editores): *Campañas electorales y medios de comunicación en América Latina*. CIEDLA/Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires 1999.

Fernando TUESTA SOLDEVILLA

CANDIDATURAS

I. Concepto

No hay *elección* sin *candidatura*. La *candidatura* posibilita al *elector* optar, elegir. Es condición para que se materialice la *elección* de representantes. La *candidatura* electoral es la oferta *política* sobre la cual se pronuncian los *electores*. Vale distinguir dos ámbitos: primero, las regulaciones legales que tienen que ver con la parte jurídico administrativa de las *candidaturas* e influyen en el *proceso electoral* conforme a criterios de garantías y de *justicia electoral*; segundo, las regulaciones técnicas que forman parte del *sistema electoral* y que influyen de alguna manera en la formación de las preferencias políticas del *elector* y por consiguiente en el *voto* y el resultado de las *elecciones*.

II. El ordenamiento legal: plazos, órganos competentes, calificación y recursos

En América Latina, las constituciones regulan explícita o implícitamente sólo algunos aspectos de las *candidaturas*. Se refieren de vez en cuando a quienes tienen derecho a presentar candidatos, o sea, a la cuestión si este derecho se reserva a los *partidos políticos*, constituyendo así el monopolio partidista, o si este derecho se amplía para abarcar también a grupos significativos de ciudadanos, a agrupaciones electorales, a movimientos sociales, en suma, a los independientes (= no adherentes a un *partido político*). Se refieren asimismo a la igualdad de oportunidades, recientemente a la igualdad entre varones y mujeres para el acceso a cargos y *mandatos* de *elección* popular. Las leyes electorales dedican en general un capítulo específico a la ordenación normativa de las *candidaturas*. Los objetos de regulación electoral más importantes son los siguientes:

A. Plazos

El plazo para la presentación de *candidaturas* puede diferir en cuanto a su carácter único (en todo tipo de *elección*) o variable (según tipo de *elección* e incluso según sujeto postulante: partidos o agrupaciones electorales). Generalmente se precisa el momento final de la presentación de *candidaturas* en relación con la fecha de celebración de las *elecciones* (varía entre 20 y 180 días). En México se indica la

fecha concreta y de forma variada: p. ej. 15 de marzo del año electoral para presidenciales, 15 de mayo para senadores, 31 de mayo para diputados a elegir por el principio de mayoría, 15 de junio para diputados a elegir por el principio proporcional. El momento de apertura de la inscripción como candidato muchas veces no está especificado, como tampoco el período para la presentación de candidatos. Donde este período está especificado, el plazo oscila según el país entre 15 días y cinco meses.

B. Órgano receptor de candidaturas

Respecto a la autoridad ante la cuál ha de formalizarse la presentación, puede tratarse de una única autoridad para todo tipo de *elecciones*, o de autoridades múltiples en función de los diferentes tipos de *elecciones* (presidente, parlamento, etc.). La variación se determina incluso por características del *sistema electoral*, p.ej. por el tipo de *circunscripciones electorales*. Otra disyuntiva es la del carácter jurídico o administrativo de la autoridad ante la cuál deben presentarse las *candidaturas*.

C. Derecho a postular y formalidades a cumplir

La cuestión en torno a las instancias legitimadas para la presentación de *candidaturas* es la de mayor controversia política. Se refiere al monopolio partidista versus apertura hacia *candidaturas independientes*. En el primer caso, cobran especial importancia dos exigencias: la de la afiliación partidista para ser candidato y la de la inscripción de la instancia partidista en el registro de los partidos o la de su reconocimiento jurídico como partido, para lo cual se tiene que cumplir con algunos requisitos, p. ej. estatuto y programa, cierta organización, fidelidad al orden democrático, no discriminación de sexo, raza, condición social, etc., de participar continuamente en los comicios y/o de recibir un mínimo de votación, de corresponder a los requisitos de igualdad de género etc.

Más allá de estos requisitos a los partidos, las *candidaturas* tienen que cumplir formalidades específicas, p. ej. certificación de identidad del candidato, de afiliación con el partido, de la aceptación de la *candidatura*. En el caso de independientes, son importantes la nómina de patrocinadores de la *candidatura*, el porcentaje de *electores* inscritos que apoya la *candidatura*, si no es un número fijo de *electores* que se pide, etc. Se exige asimismo una “póliza de seriedad” de la *candidatura*

(en Colombia) o un escrito de solvencia de los impuestos (en El Salvador) o una declaración de bienes (en Brasil).

D. Calificación de las candidaturas

Aquí tienen que reglamentarse cuestiones desde el órgano competente de calificación, pasando por el procedimiento mismo, los plazos, la manera de subsanar los defectos, hasta la notificación y publicidad de las resoluciones.

E. Régimen de recursos

En esta materia se trata “del objeto y tipo de recurso, del órgano competente para conocer los mismos, de si se trata, a la vista de los plazos, de un procedimiento sumario, de si la notificación requiere algún tratamiento específico y, por último, de cuándo puede considerarse la resolución recaída como firme” (Fernández Segado 1998: 376). Una de las disyuntivas es si el recurso es de naturaleza administrativa o jurisdiccional, o si se prevén dos recursos, el primero de tipo administrativo, seguido por uno jurisdiccional.

III. Las regulaciones técnicas: formas de *candidatura*

Dependiente de las formas de *candidatura*, el *elector* se encuentra ante diferentes situaciones de decisión política. O se le pide una respuesta clasificatoria entre las opciones, comparativa en forma preferencial o gradual, o se pronuncia sobre individuos en forma nominal, o sobre grupos de individuos integrantes de una lista. Así, la *candidatura* tiene incidencia también en el concepto de representación.

En cualquier caso, la forma de la *candidatura* contribuye a estructurar el contenido del *voto*. Suponiendo que el *elector* tiene una preferencia político ideológica, la forma de *candidatura* otorga al *elector* mayor o menor influencia en la selección de los candidatos que se postulan por su partido.

La distinción básica entre las múltiples formas de *candidatura* es entre la *candidatura* nominal (personal o individual) y la lista. En la *candidatura* nominal cuentan para el reparto de escaños o puestos públicos únicamente los *votos* que un candidato haya obtenido y que se hayan

emitido expresamente en su nombre. Por el contrario, en cualquier forma de lista, lo decisivo a la hora de convertir *votos* en escaños es la suma de los *votos* conseguida por la lista o por el conjunto de los candidatos de una lista. En segundo lugar, vale distinguir entre diferentes formas de listas: lista cerrada y bloqueada, lista cerrada pero no bloqueada, lista libre.

Lista cerrada y bloqueada: el orden de los candidatos es invariable. El *elector* puede votar únicamente por la lista como se le presenta. Los escaños que correspondan a la lista se han de asignar a los candidatos en el orden en que éstos aparecen en la lista.

Lista cerrada y no bloqueada: el orden de los candidatos que se presentan en la lista es variable. El *elector* puede votar por la lista como se le presenta o puede reordenar a los candidatos, bien poniendo números delante de los nombres (con lo que indica en qué orden desearía elegirlos), bien utilizando *votos* nominales o *votos* preferenciales; también puede tachar nombres de candidatos.

Lista abierta: no solamente es variable el orden de sucesión de los candidatos de la lista, sino que además el *elector* puede combinar en un orden nuevo a candidatos de listas distintas (panache) o, incluso, introducir nombres nuevos.

IV. Efectos de las diferentes formas de *candidatura*

Los efectos de las diferentes formas de *candidatura* dependen en cierta medida de otras variables como son los demás elementos técnicos del *sistema electoral* (*circunscripciones electorales*, sistemas de votación, métodos para convertir *votos* en escaños), los requisitos para que se reconozca el cambio en el orden de sucesión de los candidatos y las conductas de los votantes. Por ejemplo, contrario a lo que muchos suponen, el *voto* personal puede dominar más en la votación por listas que en el caso de una *candidatura* nominal, dado que en esta última el *voto* personal es idéntico con el de partido, mientras que en el caso de una lista cerrada, de individuo, pero no bloqueada y de una lista libre, el *elector* puede elegir un candidato dentro de su opción ideológico partidista (“elegir en vez de votar”). Por otro lado debe considerarse, además de las regulaciones jurídicas, si existe posibilidad real de variación de las listas. Es bien probable que si los requisitos para un cambio en el orden de sucesión son muy

estrictos, las listas cerradas y no bloqueadas no difieran en absoluto en cuanto a sus efectos de las listas cerradas y bloqueadas. Es muy importante la variable “comportamiento del *elector*”. Por lo general se requiere, para que se efectúen cambios, una disposición favorable del votante a alterar el orden de candidatos propuesto por los partidos.

Los tipos de listas reflejan básicamente la relación entre el *elector* y el candidato/representante elegido por un lado y la relación entre éste y su partido por otro lado. La lista cerrada y bloqueada genera una mayor dependencia de los diputados de sus respectivos partidos. Por otra parte permite a los *partidos políticos* estructurar la composición de sus grupos parlamentarios mediante escaños reservados para expertos en las materias legislativas, para representantes de *grupos de presión*, mujeres, etc. En el caso de la lista cerrada y no bloqueada, el elegido se siente menos dependiente de su partido. No tiene sólo el respaldo de su partido, sino también el respaldo personal y político de los *electores* que marcaron con su cruz su nombre en la lista del partido. En el caso de la lista libre, la lista partidista no hace más que representar una propuesta. El votante puede configurar su propia lista.

V. Cuantificación

Tomando en cuenta los *sistemas electorales* vigentes ayer y hoy, la *candidatura* o es uninominal (en circunscripciones uninominales y sistemas de representación mayoritaria) o con base en listas cerradas y bloqueadas o listas cerradas y no bloqueadas. Este grupo de sistemas proporcionales con lista cerrada y no bloqueada se reduce, cuando incluimos solamente los casos donde el votante realmente puede influir (y lo hace) en la selección de los candidatos dentro de su opción ideológico partidista. Son absolutamente excepcionales los casos en que a nivel de *elecciones* nacionales opera la lista abierta. No obstante, existe un sistema altamente apreciado en que la lista abierta y el *voto preferencial* son base definitoria del *sistema electoral*: el sistema del *voto único transferible*.

En la actualidad (año 2000), en América Latina, la *candidatura* individual existe en Bolivia (dentro de un sistema proporcional personalizado), en Chile (dentro de un sistema binominal), en Ecuador (dentro de un sistema mayoritario de lista abierta), en México (dentro de un *sistema electoral* segmentado) y en Venezuela (dentro de un sistema

proporcional personalizado). Listas cerradas y bloqueadas rigen en Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Paraguay dentro sistemas proporcionales en circunscripciones de tamaño variable, en Bolivia y Venezuela dentro del sistema proporcional personalizado en las circunscripciones plurinominales y en México dentro del *sistema electoral* segmentado en las circunscripciones plurinominales de representación proporcional. Listas bloqueadas y no bloqueadas están vigentes en Brasil, Panamá, Perú y Uruguay en *sistemas electorales* proporcionales (en Uruguay pese al concepto contrario que estipula la ley, pues el *elector* puede elegir entre varios sublemas dentro de su lema aunque no puede cambiar el orden de los candidatos). Más allá de estos casos, vale mencionar Chile con su sistema binominal.

Vocablos de referencia:

Candidaturas independientes
Circunscripciones electorales
Comportamiento electoral
Elecciones
Representación política
Sistemas electorales

Bibliografía:

Fernández Segado, F.: "La candidatura electoral. Plazos, calificación, recursos, proclamación", en: Nohlen, D./Picado, S./Zovatto, D. (Ed.): *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México 1998.
Nohlen, D.: *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, 2a. ed., México 1998.

Dieter NOHLEN

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

I. Concepto

Las *candidaturas* son las ofertas políticas diferenciadas sobre las que han de decidir los *electores*.

La forma más tradicional de presentación de *candidaturas* es realizada por *partidos políticos*, situación que se mantiene en numerosas legislaciones electorales Iberoamericanas como Argentina, Brasil, Ecuador, El Salvador, México, entre otros, otorgándoles a las colectividades políticas el monopolio para presentar candidatos en *elecciones* de carácter nacional.

Sin embargo existen otras legislaciones que han ido modificando este criterio para reconocer el derecho de agrupaciones independientes o a personas naturales el derecho de presentación de *candidaturas*.

II. Presentación de *candidaturas independientes*

El caso chileno es entre las legislaciones electorales el que le da mayor fuerza a la igualdad de oportunidad que deben tener las *candidaturas independientes* frente a los *partidos políticos*. Al efecto, existe una norma constitucional que garantiza la plena igualdad entre los independientes y los miembros de *partidos políticos* tanto en la presentación de *candidaturas* como en su participación en *procesos electorales* y plebiscitarios. Esta normativa se repite en la legislación electoral chilena entregando un conjunto de garantías a los candidatos independientes. Similar situación legal existe en las legislaciones de Colombia, Honduras, Perú, República Dominicana y Venezuela, con la salvedad que en estas legislaciones se le da la oportunidad a la existencia de agrupaciones y movimientos de carácter independiente para que presenten candidatos, situación que no se da en el caso chileno que reserva la presentación de *candidaturas independientes* a personas naturales, a menos que celebren pactos electorales con *partidos políticos*.

III. Requisitos

Las *candidaturas independientes* deben reunir los mismos requisitos que los candidatos provenientes de *partidos políticos* pero por su propia

naturaleza no pueden fundamentarse en el apoyo partidario por lo que normalmente en las legislaciones electorales se exige para la presentación de este tipo de *candidaturas* un número de adherentes que puede provenir de porcentajes de votantes inscritos o números determinados de *electores* para cada *elección*. Estos *electores* no deben tener afiliación política en un período de tiempo previo al *proceso electoral*.

IV. Conclusión

La denominada crisis de los *partidos políticos* que ha afectado a algunos países Iberoamericanos en la década de los 90 ha redundado en una mayor participación de *candidaturas* extrapartidarias provenientes de múltiples agrupaciones con diferentes finalidades, ya sea de tipo religioso, nacionalista, étnico, regional, etc. La regulación de su participación se encuentra en etapa de consolidación en los *procesos electorales* últimos realizados en la misma década citada en América Latina, pero su importancia ha ido en aumento en la medida que surgen en esta misma etapa algunos gobiernos de corte suprapartidarios o que reflejan tendencias a fortalecer la sociedad civil en sus diversas formas de participación.

Vocablos de referencia:

Candidaturas
Cargos de elección popular
Elecciones

Bibliografía:

- Código Electoral*. Instituto de Estudios Jurídicos. San Salvador, El Salvador. Edición Noviembre 1993.
- Código Electoral*. Registraduría Nacional de Estado Civil. Santafé de Bogotá. Colombia. Edición 1994.
- Código Electoral Nacional*. Dirección Nacional Electoral. Buenos Aires. Argentina. Edición Junio 1999.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México D.F. Edición 1997.
- Hernández Canelo, Walter. *Ley Orgánica de Elecciones* en "Legislación Electoral Peruana". OEA, Lima, Perú. Edición 1998.
- Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas*. Tribunal Nacional de Elecciones. Tegucigalpa, Honduras. Edición 1993.
- Ley Electoral*. Junta Electoral Central. Santo Domingo, República Dominicana. Edición 1996.

Ley de Elecciones. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito, Ecuador. Edición Abril 1998.

Ley Orgánica del Sufragio en Gaceta Oficial de la República de Venezuela, de dos de Junio de mil novecientos noventa y cinco. Caracas, Venezuela, 1995.

Ley N° 18.603, sobre Partidos Políticos. Servicio Electoral. Santiago, Chile, 1999.

Ley N° 18.700 sobre Votaciones Populares y Escrutinios. Servicio Electoral. Santiago, Chile, Diciembre de 1999.

Nohlen Dieter, Picado Sonia, Zovatto Daniel: *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 1998.

Juan Ignacio GARCÍA RODRÍGUEZ

CAPACITACIÓN ELECTORAL

I. Concepto

La *capacitación electoral* es el conjunto de procesos y técnicas por los cuales se transmite a los destinatarios conocimientos, destrezas e información necesarios para el cumplimiento adecuado de sus tareas en el campo correspondiente del área electoral.

II. La actualidad de la capacitación

En la medida en que los *procesos electorales* se han institucionalizado cada vez más, es decir, se han hecho regulares según ciertas reglas, la capacitación ha ido ocupando un lugar igualmente más importante en las actividades de los *organismos electorales*. Cada *elección* implica la movilización de vastos recursos humanos, permanentes y no permanentes, sin cuyo concurso no sería posible la realización de ningún *proceso electoral*. El objetivo de la capacitación es mejorar el desempeño de los operadores electorales. Por ello es que en los últimos años en América Latina han tenido lugar reuniones, seminarios, talleres de capacitación, nacionales o internacionales, en un principio de manera esporádica, y cada vez más como actividades

permanentes, hasta el punto de establecer y hacer funcionar instituciones especializadas en *capacitación electoral*.

Un indicador importante desde el punto de vista del continente, y que complementa o estimula similares actividades nacionales, son los cursos de especialización en temas cada vez más específicos y más técnico-profesionales, destinados a funcionarios especializados de los *organismos electorales*. El hecho mismo de que la agenda de tales reuniones hubiera cambiado en el último tiempo, desde los grandes temas como las reformas electorales, hasta derivar en temas mucho más específicos y especializados, como la *informática electoral*, es un buen indicador de la situación en la que se encuentran los *procesos electorales* en América latina y el nivel de institucionalización de los *organismos electorales*. Una vez que los *procesos electorales* se convierten en rutina institucional, adquieren relevancia otros temas o áreas de trabajo. En este contexto, la *capacitación electoral* deja de ser una acción de coyuntura para convertirse en una actividad permanente y es uno de los indicadores más elocuentes de la modernización de los sistemas e institucionales electorales.

III. Ambitos de la *capacitación electoral*

La capacitación puede ser interna o externa. En el primer caso de trata de la capacitación de los *funcionarios electorales* permanentes; en el segundo caso, los destinatarios son eventuales y diversos, que en unos casos, cumplen tareas de registro de inscripción de ciudadanos, y en otros se desempeñan como jurados de mesa. En esta dirección también debe entenderse la capacitación dirigida hacia otros destinatarios «externos», como los partidos y políticos; y la dirigida a los destinatarios civiles (ciudadanos, ONGs) que suelen cumplir tareas de apoyo y de control durante el *proceso electoral*.

A. *Capacitación de los funcionarios electorales permanentes*

La importancia de esta actividad va de suyo. Difícilmente los funcionarios del *organismo electoral* podrían cumplir su tarea si previamente no tienen conocimiento razonable de sus funciones y tareas. Esta capacitación es tanto más necesaria porque los funcionarios son permanentes y los *procesos electorales* se realizan con regularidad. Esta capacitación es una condición necesaria para mejorar el rendimiento de la *administración electoral*.

La capacitación de los funcionarios puede tener diversos niveles complementarios:

- Capacitación en el conocimiento de los manuales de funciones y manual de procedimientos, que señale a cada uno el ámbito de sus actividades y las normas que rigen su desempeño.
- Actualización permanente de los funcionarios electorales en el conocimiento y manejo de los avances tecnológicos y administrativos, que los haga más dinámicos y eficientes. Ya no es posible pensar el funcionamiento de la *administración electoral* sin los correspondientes procesos de informatización.
- Capacitación sobre las disposiciones legales y normativas, que rigen el funcionamiento de los *organismos electorales* y los *procesos electorales*. Al respecto es útil subrayar que los funcionarios del *organismo electoral* suelen ser requeridos, sobre todo en períodos electorales, por partidos, medios de comunicación o ciudadanos, que buscan *información electoral* básica.
- Estos procesos de capacitación pueden ser parte de la profesionalización especializada de los funcionarios en *procesos electorales*; es decir, a establecer la carrera en materia electoral, con el mismo título con respecto a otras actividades profesionales.

B. Capacitación externa

Desde el punto de vista del *proceso electoral*, y ya no sólo del funcionamiento ordinario del *organismo electoral*, este conjunto de tareas tiene más relevancia. Según sean los destinatarios, podemos diferenciar varios niveles:

- Capacitación dirigida a los funcionarios encargados del registro de ciudadanos. Estos funcionarios suelen ser eventuales, y por ello mismo, su capacitación es un requisito previo para el cumplimiento adecuado de sus tareas del registro, que como tal debe ser fidedigno y hecho en debida forma. Una parte de las deficiencias en el padrón electoral proviene de las deficiencias en el registro de ciudadanos.
- Capacitación de los jurados de mesa. Esta capacitación es la más delicada y masiva, porque de ello depende la idoneidad con la

cual los jurados de mesa van a recibir el *voto* del ciudadano, que es el acto central de todo el proceso y por el cual este tiene sentido. Todos los recursos financieros, humanos, técnicos y logísticos, están dirigidos a crear las mejores condiciones para que los ciudadanos puedan expresar sus preferencias el día de la *elección*. El acto del *voto* tiene sus normas, sus fases, sus controles, sus prohibiciones y sanciones, que garantizan el ejercicio de *voto*, y que deben ser de conocimiento de los jurados de mesa. Cuanto mejor capacitados se encuentren los jurados de mesa mayores garantías habrán de que el *resultado electoral* exprese la voluntad ciudadana y menores serán los riesgos para la distorsión de la voluntad popular. Por su importancia esta tarea se ha convertido en crucial en todos los *organismos electorales*.

IV. Metodología y didáctica de la capacitación

Para llegar al ciudadano común, que en general son los registradores de la inscripción o los jurados de mesa, y darles una capacitación sobre la parte de la legislación electoral que les concierne, los *organismos electorales* se apoyan en programas de capacitación en cascada, que partiendo de un núcleo de capacitadores, se multiplica en sucesivas etapas hasta capacitar finalmente a miles y centenares de miles de jurados electorales. Para ello suelen valerse de materiales didácticos, llamados generalmente “cartillas”, destinados a los jurados electorales, que didactizan y grafican los contenidos de las normas en vigencia el día de las *elecciones*, y ordenan las actividades y facultades de los jurados. Estas cartillas pueden estar apoyadas por otro material didáctico como los rotafolios o vídeos.

Los cursos de capacitación pueden tomar la forma de talleres repetidos en formatos similares hasta cubrir todo el país.

Contando principalmente con la probabilidad de que un porcentaje significativo de jurados no concurra a estos talleres de capacitación, las cartillas deben ser, y en los hechos lo son, de tal modo diseñadas que sean auto formativas, en la perspectiva de la capacitación a distancia.

Estas cartillas igualmente pueden servir para la capacitación de los representantes de los *partidos políticos* en las mesas de *voto*. Esta capacitación no sólo contribuye a que estos representantes cumplan

sus tareas adecuadamente, sino que reduce las probabilidades de intervenciones indebidas, inducidas, entre otras razones, por un conocimiento deficiente de las disposiciones electorales.

En igual sentido, las cartillas pueden usarse, y en los hechos se usan, en la capacitación de los ciudadanos organizados u organizaciones civiles, que intervienen en operaciones de control y de fiscalización del *proceso electoral* y de sus resultados.

En el largo plazo, todas estas tareas de capacitación están destinadas a elevar el rendimiento de los *funcionarios electorales*; sin embargo, su alcance es mayor, pues van a contribuir a asentar en la población la idea de la *democracia* y de sus normas de funcionamiento. El efecto multiplicador de esta capacitación, por ej. de los jurados electorales, va a tener ciertamente resultados difícilmente cuantificables pero reales en la consolidación de una nueva cultura democrática.

Vocablos de referencia:

Asesoría electoral
Educación electoral
Funcionarios electorales
Información electoral
Mesas de votación

Bibliografía:

Alanis, María del Carmen: «Organización de las elecciones, profesionalismo y Capacitación», en *Justicia Electoral*, Tribunal Federal Electoral, Vol.IV, No.5, México, 1995.
Fondation Internacionale pour les Systèmes électoraux(IFES): «Petit guide pratique de la formation des membres de bureaux de vote», Estados Unidos, 1997.
Mackenzie, W.J.M.: «Administración y Justicia electorales», en *Elecciones Libres*, Tecnos, Madrid, 1962.
IDEA-UN-IFES:»Administration Electorale», en *Administration Cost of Election. ACE-Project, 2000.*

Jorge LAZARTE

CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

I. Concepto

Denominaremos *cargos de elección popular* aquellas funciones públicas cuyos titulares son determinados por la población mediante una *elección* directa, de primer grado.

El número e importancia de los *cargos de elección popular* dentro de la jerarquía estatal, es un factor importante con relación a la profundidad de la *democracia* y de la participación ciudadana.¹ Aunque obviamente no es el único elemento a tomar en cuenta, mientras mayor sea el número y la jerarquía de los funcionarios sometidos a *elección* popular mayor será la oportunidad y efectividad de la participación democrática, así como el grado de control directo de la población sobre quienes la gobiernan.

En cuanto a la *democracia*, como tal, el primero de los requisitos para que pueda considerarse a un país democrático es que las decisiones políticas fundamentales estén en última instancia en manos de funcionarios electos por la población, en *elecciones* libres y limpias, con *sufragio* universal.² No debería considerarse democrático un país donde la población pudiera elegir al gobierno municipal, pero el nacional estuviera a cargo de funcionarios designados por la jerarquía militar, la cúpula empresarial o cualquier otra institución que no responda a *elecciones* universales, libres y limpias. No viola el principio democrático, sin embargo, que tal como sucede en los países de régimen parlamentario, la población elija los miembros del Poder Legislativo, en el cual reposa la máxima autoridad *política* en esas sociedades, y éstos designen a uno de ellos como jefe de gobierno. Lo importante, es que la función de dirección política efectiva resida en última instancia en funcionarios electos, responsables ante la *ciudadanía*.

II. Tipo de cargos sometidos a *elección* popular

El tipo de cargos sometidos a *elección* popular depende en buena medida de la *forma de Estado* (unitario, unitario descentralizado o

1 Crewe, I.: "Electoral Participation", en D. Butler et al. (comp.) *Democracy at the Polls*, Washington: American Enterprise Institute, 1981.

2 Dahl, R.: *La democracia y sus críticos*, Buenos Aires: Paidós, 1991, pp. 266-268.

federal), de la *forma de gobierno* (presidencial o parlamentario), así como de las particularidades históricas del desarrollo democrático en una determinada sociedad (véase *Formas de Estado* y *Formas de Gobierno*). Veamos cada uno de estos tres aspectos.

A. *Forma de estado y cargos de elección popular*

En los países unitarios funcionan dos niveles de gobierno, el nacional y el municipal. De modo que son sometidos a *elección* los cargos correspondientes a cada uno de estos niveles. Dependiendo de si se trata de gobiernos parlamentarios o presidenciales la *elección* directa abarca sólo al Poder Legislativo, o también al jefe de gobierno correspondiente. En los países unitarios descentralizados y federales, se eligen además los máximos funcionarios de un nivel intermedio, denominadas regiones, provincias, comunidades autónomas o estados. En América Latina, este nivel intermedio se elige en los cuatro países que se declaran federales (Argentina, Brasil, México y Venezuela), y además en otros dos: Colombia y Ecuador.³

B. *Formas de gobierno y cargos de elección popular*

Cuando la *forma de gobierno* es de tipo presidencial, a nivel nacional, se elige directamente al presidente de la república, que es jefe de estado y de gobierno, al vicepresidente y también a los miembros del parlamento nacional. El vicepresidente es electo en conjunción con el presidente, no puede votarse por el candidato a presidente de un partido y el vicepresidente de otro, de modo que en realidad la *elección* tiende a concentrarse en la figura del presidente. En América Latina la mayoría de los países incluyen en sus constituciones la vicepresidencia electa conjuntamente con el presidente⁴, al igual que en los Estados Unidos. Las excepciones son Argentina y México que no tienen entre sus instituciones la vicepresidencia, y Venezuela donde el vicepresidente es designado por el presidente. Cuando la *forma de gobierno* es parlamentaria, se elige directamente sólo a los integrantes del cuerpo legislativo. El jefe de gobierno es un miembro

3 Molina, J. y J. Hernández: "Sistemas electorales subnacionales", en D. Nohlen, S. Picado y D. Zovatto (comp.): *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, págs. 202-203.

4 González, M. L.: "Órganos electivos: composición y períodos electorales", en D. Nohlen, S. Picado y D. Zovatto (comp.): *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, págs. 62-64.

del legislativo, líder del partido o coalición mayoritaria, que a propuesta del jefe de Estado (monarca o presidente) es sometido a un voto de confianza del parlamento. En los regímenes semi-presidenciales el jefe de Estado (presidente) es electo en votación popular, pero la jefatura del gobierno está a cargo de un primer ministro que es designado de acuerdo a las reglas del régimen parlamentario, y está sometido a la confianza y censura del Poder Legislativo.

Como hemos dicho, formalmente en los regímenes parlamentarios el jefe de gobierno no es electo directamente por la población. Sin embargo, la práctica política de los países que han adoptado este régimen ha llevado a que sus elecciones se parezcan cada vez más a las elecciones de los países presidenciales, particularmente en aquellos casos donde se conoce de antemano quienes son los líderes y candidatos a jefes de gobierno de los partidos con opción de triunfo, tal es el caso del Reino Unido, Alemania, España y Francia. En estos países los partidos con posibilidades de victoria dan a conocer sus líderes y candidatos a jefes de gobierno con bastante antelación a la elección, las campañas electorales se concentran cada vez más en la personalidad y programas de estos candidatos, se realizan entre ellos debates de televisión. El electorado acude a las urnas no sólo a votar por un partido, sino también por un candidato a jefe de gobierno, y ésta última consideración tiende a estar por encima de la relativa a las cualidades de los candidatos individuales o de lista de la circunscripción. De modo que aunque formalmente el jefe de gobierno parlamentario no es un cargo de elección popular directa, en la práctica sí tiende a serlo.

A nivel subnacional⁵ (gobierno estatal, provincial o municipal), también puede hablarse de gobiernos de modalidad presidencial o parlamentaria. En la modalidad presidencial se elige directamente al jefe del ejecutivo (gobernador, alcalde, etc.) y separadamente a los miembros del cuerpo legislativo (legislaturas estatales, concejos municipales, etc.). Todos los países latinoamericanos con gobiernos estatales o provinciales electos, utilizan la modalidad presidencial (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México y Venezuela).⁶ En el nivel municipal, esta modalidad se aplica en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Para-

5 Molina, J. y J. Hernández, op. cit., págs. 186-204.

6 Ibid; pág. 202.

guay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.⁷ En la modalidad parlamentaria, la población elige a los miembros del órgano legislativo estatal o municipal, y estos al jefe de gobierno del respectivo nivel. Aplican esta modalidad en América Latina en el nivel municipal: Bolivia, Haití y Nicaragua⁸. Hay una situación intermedia, en la cual el cargo de alcalde se adjudica al candidato postulado en primer lugar o más votado en la lista ganadora, dado que en estos casos la campaña tiende a centrarse en los candidatos propuestos a la alcaldía, en la práctica la situación se acerca al tipo de gobierno presidencial. Esta modalidad la encontramos en Chile, El Salvador, Honduras y Perú⁹. A nivel subnacional no se aplican mecanismos semi-presidenciales, ya que no tiene allí sentido separar la jefatura del estado y del gobierno.

C. Particularidades históricas

Las especificidades históricas también influyen para determinar la *elección* popular de otros cargos, más allá de los correspondientes usualmente a la *forma de Estado* y gobierno. Así tenemos por ejemplo, que en los Estados Unidos dado su régimen federal, los funcionarios sometidos a *elección* varían según las tradiciones de cada estado, y en algunos son sumamente numerosos abarcando incluso jefes de distritos escolares, jueces de diferente nivel estatal y local (no de nivel nacional), miembros de cuerpos directivos de universidades, etc. La población de ningún otro país elige tantos y tan variados cargos como los Estados Unidos.¹⁰ Más frecuente es que a nivel de gobierno local se elijan cargos para órganos de orden vecinal, como ocurre en Venezuela con las juntas parroquiales, y también en Italia.

Un aspecto particularmente polémico es el relativo a la *elección* de los magistrados del Poder Judicial. Sólo en los Estados Unidos es ésta una práctica extendida, y sólo para los tribunales de los estados que así lo disponen, no para la justicia federal. En algunos municipios de Venezuela se eligen jueces de paz, con jurisdicción en asuntos de carácter vecinal.

7 Ibid, págs. 187-192.

8 Idem.

9 Idem.

10 Crewe, op. cit.

Vocablos de referencia:

Democracia

Elecciones

Formas de Estado

Formas de gobierno

Participación política

Regímenes políticos

Bibliografía:

Crewe, I.: "Electoral Participation", en D. Butler et al. (comp.) *Democracy at the Polls*, American Enterprise Institute, Washington, 1981.

Dahl, R.: *La democracia y sus críticos*, Paidós, Buenos Aires, 1991.

González, M. L.: "Órganos electivos: composición y períodos electorales", en D. Nohlen, Picado, S. y Zovatto, D. (comp.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Molina, J. y J. Hernández: "Sistemas electorales subnacionales", en D. Nohlen, S. Picado y Zovatto, D. (comp.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

José E. MOLINA

CASILLA ELECTORAL

I. Concepto

Recinto o compartimento utilizado por el *organismo electoral* que tiene la potestad legal de recibir y escrutar el *voto* de los *electores*, frecuentemente conocido como Mesa Electoral, para asegurar la libertad y el secreto en el acto de la emisión del *sufragio*.

Las legislaciones electorales usan denominaciones no uniformes respecto de esta instalación tales como "cuarto oscuro" en la República Argentina y en Paraguay; "recinto reservado" en Bolivia; "compartimento

aislado” en Panamá; “caseta o compartimento” en República Dominicana; “cubículo” en Colombia o “cámara secreta” en Perú y Chile.

II. Requisitos

Algunos países se han preocupado de determinar en sus leyes o reglamentaciones sobre procedimiento electoral, con mayor o menor rigurosidad, las condiciones que deben reunir las casillas, entre las que deben señalarse:

- a) Un acceso exclusivo y visible desde el lugar en que se encuentre el *organismo electoral* que recibirá el *voto*, con el objeto que se pueda verificar que el *elector* entre en ella sin acompañantes.
- b) La ausencia de ventanas o huecos que pudieran vulnerar su objeto preciso cual es el de proporcionar un espacio de soledad al sufragante donde pueda con absoluta libertad y reserva, seleccionar la *boleta de votación* o marcar en ella su preferencia, según sea el caso, *voto* que luego depositará en el ánfora o urna.
- c) Una puerta o cortina; y
- d) Una repisa o mesa que facilite la actuación del *elector*.

La Ley Electoral 5884 de la República Dominicana se refiere expresamente al tema disponiendo que las casetas o compartimentos se colocarán de manera que los miembros del colegio (Mesa Electoral) puedan ver si entra más de una persona. Si no fuere posible proveer las casetas o compartimentos, se habilitará una habitación que esté en comunicación con aquella donde se encontrare el Colegio y que esté cerrada, con una sola puerta utilizable y las demás, si las hubiere, que se sellarán. La Ley de Votaciones Populares y Escrutinios chilena, además de adoptar una norma muy similar a la dominicana, establece que “si el recinto no permitiere usar salas especiales como cámaras, éstas serán construidas con puerta o cortina de modo que se asegure la total privacidad del elector. Corresponderá al Servicio Electoral determinar la forma y dimensiones de la cámara”. En Chile, este Servicio Electoral es el órgano electoral supremo en todo cuanto se refiera a la organización y dirección del *proceso electoral*¹.

1 Jaramillo, Juan: “Los Organos Electorales Supremos”, en *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998. Pág. 207.

III. Relación con la Mesa Electoral

Generalmente, se establece como obligación de los miembros de la Mesa Electoral, la revisión de la casilla para eliminar todos los elementos de *propaganda electoral* o que puedan implicar sugerencias a la voluntad del *elector*. Asimismo, deberán velar porque no se viole la privacidad de la casilla y mantener, en los procedimientos electorales que así lo establecen, cantidades suficientes de papeletas de votación para que todos los *electores* hábiles para votar en esa Mesa puedan ejercer su derecho de *sufragio*.

IV. Excepciones al secreto del voto

Los tratadistas han llegado a convenir en que constituye una base fundamental de la libertad de *sufragio* el secreto en la emisión del *voto*, principio que ha sido acogido en las legislaciones electorales. Sin embargo, la existencia de impedimentos físicos ha obligado en esas mismas regulaciones a establecer excepciones para permitir el ejercicio del *sufragio* de quienes las sufren, especialmente en el caso de no videntes.

Es así como el Código Electoral Nacional de Argentina dispone que el *elector* no vidente será acompañado por el presidente de la Mesa Electoral y los fiscales al “cuarto oscuro” pero deberán retirarse cuando el *elector* haya comprobado la ubicación de las distintas boletas. Es preciso señalar que en ese país las boletas de los distintos partidos y coaliciones se encuentran dentro de la casilla a disposición del *elector*. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de México y las leyes electorales de Nicaragua y República Dominicana facultan a analfabetos o impedidos físicos para hacerse asistir por una persona de su confianza en el acto de marcar sus boletas, en tanto que la costarricense ordena que ciegos y discapacitados de las extremidades superiores deberán votar públicamente, y la ley electoral boliviana de 1993 dispone que discapacitados y no videntes ingresen acompañados por el Presidente de la Mesa.

Finalmente, la ley Chilena si bien permite que los inválidos o enfermos que no puedan ingresar a la cámara sufraguen fuera de ella, impone a la Mesa la obligación de adoptar las medidas conducentes a resguardar el secreto de su votación.

V. Otra acepción de “casilla” (México)

La contempla el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que expresa: “Las mesas directivas de casilla por mandato constitucional, son los órganos electorales formados por ciudadanos, facultados para recibir la votación y realizar el *escrutinio* y cómputo de cada una de las secciones electorales en que se dividan los trescientos distritos electorales”.

La definición citada corresponde al órgano primario en el *proceso electoral* conocido con distintas denominaciones en América: “Mesa Electoral” en Argentina; “Mesa de *Sufragio*” en Bolivia y Perú; “Mesa Receptora de Sufragios” en Chile; “Junta Receptora del *Voto*” en Ecuador y El Salvador; “*Mesa de Votación*” en Panamá, Colombia y Venezuela, y “*Colegio Electoral*” en República Dominicana.

De acuerdo con las características que las distintas legislaciones asignan a la mesa, puede concluirse que es un órgano electoral pluripersonal, compuesto de ciudadanos, que goza de autonomía en el ejercicio de las atribuciones que el ordenamiento legal le confiere, las que son principalmente las de verificar que quienes deseen sufragar ante ella estén legalmente habilitados al efecto, velar por la libertad y secreto del *sufragio*, recibir el *voto*, efectuar el *escrutinio* de los emitidos y certificar su resultado. Deben aceptar la asistencia de representantes de los partidos, coaliciones o grupos participantes en la votación y dejar constancia de las observaciones o reclamos que éstos formularen.

De acuerdo con su período de desempeño las Mesas generalmente son temporales, sólo para una votación. Excepcionalmente, en Chile sus miembros son designados antes de una *elección* general de parlamentarios y deben ejercer sus cargos en todas las votaciones que ocurran hasta la siguiente *elección* general, lo que ocurre cada cuatro años, en tanto mantengan vigente la inscripción electoral que dio lugar a su designación.

El cargo de miembro de mesa es habitualmente obligatorio, irrenunciable y gratuito, salvo algunas excepciones como Ecuador y El Salvador en que se remunera y otros estados en que se conceden ferias laborales o beneficios a quienes lo ejercen, casos de Colombia, Panamá o Paraguay.

VI. Otro uso del vocablo casilla (Bolivia, Nicaragua)

Dícese de los espacios rectangulares impresos en la boleta, papeleta o cédula de votación en los que los *electores* deben marcar su expresión de voluntad.

La ley electoral de la República de Bolivia expresa que “en el recinto reservado el elector votará marcando con un signo visible la casilla correspondiente al partido,...”. Por su parte, la ley nicaragüense señala “El votante marcará en cada boleta electoral con una X la casilla del partido político, alianza de partidos,...”.

Si bien otras legislaciones han adoptado en el diseño de sus boletas o cédulas de votación espacios dibujados para la marca del *voto*, sus denominaciones, como en tantas otras materias, no son uniformes utilizándose expresiones tales como “círculo o cuadro” en México, “cuadrados” en Perú, “casillero” en Ecuador o “espacio” en Colombia y El Salvador.

La Ley chilena que acepta exclusivamente el *voto* por un candidato, dispone que se votará “haciendo una línea vertical que cruce la línea horizontal impresa al lado izquierdo del número del candidato o sobre la opción de su preferencia en caso de plebiscito”.

Vocablos de referencia:

Administración electoral
Boletas de votación
Elector
Instalaciones electorales
Mesas de votación
Organismos Electorales
Voto

Bibliografía:

Legislación Electoral:

Argentina: *Código Electoral Nacional*. Dirección Nacional Electoral. Buenos Aires. Edición Junio 1999.
Bolivia: *Ley Electoral*. Corte Nacional Electoral. La Paz. Edición Abril 1997.
Colombia: *Código Electoral*. Registraduría Nacional de Estado Civil. Santafé de Bogotá. Edición 1994.

- Costa Rica: *Código Electoral*. Tribunal Supremo de Elecciones. San José. Edición 1993.
- Chile: *Ley N° 18.700 sobre Vocaciones Populares y Escrutinios*. Servicio Electoral. Santiago. Edición Diciembre de 1999.
- Ecuador: *Ley de Elecciones*. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito. Edición Abril 1998.
- El Salvador: *Código Electoral*. Instituto de Estudios Jurídicos. San Salvador. Edición Noviembre 1993.
- Guatemala: *Ley Electoral y de Partidos Políticos*. Tribunal Supremo Electoral. Ciudad de Guatemala. Edición Diciembre 1999.
- Honduras: *Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas*. Tribunal Nacional de Elecciones. Tegucigalpa. Edición 1993.
- México: *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México D.F. Edición 1997.
- Nicaragua: *Ley Electoral*. Edición Abril 1992.
- Panamá: *Código Electoral*. Tribunal Electoral. Ciudad de Panamá. Edición Diciembre 1997.
- Perú: "Ley Orgánica de Elecciones". Edición 1998, en *Legislación Electoral Peruana*. Walter Hernández Canelo – OEA, Lima.
- Puerto Rico: *Ley Electoral*. Comisión Estatal de Elecciones. San Juan. Edición 1995.
- República Dominicana: *Ley Electoral*. Junta Electoral Central. Santo Domingo. Edición 1996.
- Uruguay: *Ley de Elecciones*. Edición Abril 1992. Primer Seminario sobre Organización y Ejecución de Procesos Electorales. Agencia Española de Cooperación Internacional. Madrid, 1992.
- Venezuela: "Ley Orgánica del Sufragio", en *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, de dos de Junio de mil novecientos noventa y cinco. Caracas.
- Ordenamientos Electorales*. Tribunal Federal Electoral, Primera Edición 1994. México D.F.

Otras obras:

- I.I.D.H./CAPEL: *Diccionario Electoral*. San José. Primera Edición, 1989.
- Nohlen, Dieter; y otros: *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México D.F. 1998.

Andrés MERINO ESPÍÑEIRA

CAUCOS

Miembros de un *partido político* que se reúnen para acordar o aprobar acerca de un programa legislativo, así como la selección o nominación de los candidatos. Como verbo, significa reunirse, congregarse o sostener un *caucus*.

Antiguamente el término era “corcas”, derivado probablemente de la palabra “caucauasú”, originaria de la tribu de los indios Alonquinos de Virginia. La palabra “caucauasú” significa mayor, anciano, consejero.

En 1763 existió un grupo de discusión en Boston llamado “*Caucus Club*”, que fue registrado por John Adams.

Vocablos de referencia:

Convención electoral

Bibliografía:

The American Heritage Dictionary of the English Language. American Heritage Publishing Company, Inc. New York, 1969.

Safire, William. *Safire's Political Dictionary: An Enlarged, Up to date Edition of the New Language of Politics*, Random House, New York, 1968.

F. Clifton WHITE

CENSO DE POBLACIÓN

I. Concepto

Es el proceso total de recolectar, compilar, evaluar, analizar y publicar o disseminar en cualquier otra forma, los datos (o la información)

demográficos, económicos y sociales que pertenecen en un momento determinado, a todas las personas de un país o de una parte bien delimitada del mismo. Esta definición corresponde a la que actualmente utiliza Naciones Unidas, e incluye muchos aspectos más que la simple enumeración que para muchos ya constituye un censo.

II. Características

Un buen *censo de población* debe satisfacer cuatro requerimientos básicos: a) enumeración individual, b) universalidad, c) simultaneidad y d) periodicidad.

A. *Enumeración individual*

La idea básica que hay tras un censo es la de enumerar separadamente a cada individuo con sus correspondientes características que también deben ser anotadas en forma separada. Lo importante es cubrir a todos los individuos como sujeto de enumeración, pero ello no impide que al usar la técnica del muestreo combinada con la del censo, algunas preguntas específicas sólo se hagan a las personas incluidas en la muestra. Se supone que el diseño de la muestra (tamaño y distribución geográfica) es consistente con el tamaño de las áreas (localidades, municipios, provincias, etc.) que se desea utilizar en la preparación de las tabulaciones, tomando en cuenta el grado de detalle con que se desea presentar las tabulaciones cruzadas. Es decir que la enumeración por grupo no se puede considerar como una operación censal. Sin embargo la información que es de tipo común para toda la familia o el hogar, como sucede con aspectos geográficos (dirección, municipio, etc.), características de la vivienda, existencia de una industria en el hogar, idioma que se habla en el seno de la familia, etc., no tiene necesariamente que ser anotado para cada individuo. Sin embargo a veces se señala la conveniencia de enumerar en grupo cuando existen conjuntos de habitantes que no pueden ser empadronados individualmente tales como grupos que viven al margen de la estructura socioeconómica del país.

B. *Universalidad*

El censo debe cubrir todo el país o una parte bien delimitada del mismo (región, departamento, municipio, etc.) si es que sólo se desea una cobertura parcial. El *censo de población* debe incluir a todas las personas que estén presentes o que residan en el territorio antes delimitado,

de acuerdo con el tipo de censo (de facto o de jure) según se define éste más adelante.

C. *Simultaneidad*

Cada persona debe ser enumerada, tan cerca como sea posible, de un punto bien definido en el tiempo (por ejemplo la media noche anterior al día del censo) con el fin de que el censo sea un reflejo exacto, hasta donde sea posible, de la población en un momento determinado. A menudo se dice que el *censo de población* es como una fotografía de la población en ese instante.

Las respuestas a las diversas preguntas (edad, estado civil, nacionalidad, etc.) deben ser dadas para ese momento previamente fijado, pero esto no excluye que para dar respuesta a algunas preguntas, se fije un periodo mayor (por ejemplo, si tuvo trabajo durante la semana anterior a la fecha del censo, cuál fue la fecha de nacimiento del último hijo vivo, dónde residía cinco años antes, etc.)

D. *Periodicidad*

Desde que se inició la toma de censos en una forma sistemática, se pensó que éstos deberían ser levantados con una cierta periodicidad con el fin de facilitar la comparación de la información obtenida. Una de las variables básicas que se maneja en el censo es la edad, y es costumbre que la mayor parte de las tabulaciones cruzadas que utilicen esa variable, desagreguen la población en grupos de cinco en cinco años, o de diez en diez. La toma de censos cada diez años, como ha sido recomendada, facilita la comparación de un censo a otro por grupos de edad, así como hace disminuir la influencia perturbadora de la declaración corriente de la edad en números terminados en cero y cinco. No obstante que ha habido recomendaciones internacionales en el sentido de levantar los censos de población, por lo menos cada diez años, en los terminados en cero, con el fin de mantener una simultaneidad universal, a menudo razones de orden legal, administrativo y sobre todo financiero, han hecho difícil, para un buen número de países, cumplir con dicha recomendación y se han contentado con la alternativa de levantarlo cerca de esos años.

A los cuatro requerimientos antes señalados, se podría agregar el de comparabilidad tanto nacional como internacional. Esto significaría utilizar, hasta donde sea posible, los mismos conceptos y definiciones para hacer directamente comparable un censo con otro. El primer intento

formal de levantar un *censo de población* en todos los países, con una base mínima comparable fue realizado por esfuerzos de Naciones Unidas, con el apoyo de organismos regionales, para el año 1950. Para el continente latinoamericano se levantó lo que se llamó el Censo de las Américas (COTA 1950) que contó con el apoyo regional del Instituto Interamericano de Estadística (IASI de Washington D.C.) y fue la primera oportunidad que hubo de obtener información censal para todo el continente en forma más o menos simultánea. A pesar de las recomendaciones y los acuerdos obtenidos se ha hecho muy difícil repetir esa operación en forma integral durante las décadas subsiguientes. Aunque ha existido el deseo de mantener la comparación de un censo a otro dentro de cada país, y de los censos entre los diversos países, diversas razones de orden local han interferido con ese buen propósito cuando se ha visto que es necesario, por circunstancias especiales, modificar algunas de las definiciones antes utilizadas. Esto ha pasado con conceptos como urbano y rural por ejemplo, o con la definición de la población económicamente activa.

III. Clases de censo

Aunque la unidad de enumeración es el individuo, se hace necesario fijar las condiciones que rodean dicho individuo para ser censado. Bajo ese punto de vista han existido dos clases de censo atendiendo a la residencia del individuo: A. Censo de hecho o “de facto”, y B. Censo de derecho o “de jure”.

A. *Censo de hecho o “de facto”*

En esta modalidad de censo se enumeran todas las personas que se encontraban en la vivienda o unidad de control de la enumeración, a la fecha y hora que se ha señalado para el censo, sea que residan o no en dicha unidad de habitación. Este método presenta dificultades para tratar a las personas que pasaron eventualmente la noche en el hogar, así como a las que estaban ausentes por trabajar de noche.

B. *Censo de derecho o “de jure”*

En esta clase de censo la persona es enumerada en el lugar donde reside habitualmente. Esto implica definir en forma precisa, qué se considera como lugar de residencia, para evitar los problemas que se puedan presentar con la población que ocasionalmente no se encuentra viviendo

en su domicilio; por ejemplo, las personas que se encuentran la noche del censo como visitantes pero viven en otro lugar no serían censadas en el sitio visitado, pero sí lo deberían ser en el lugar donde residen. No cabe duda que esta segunda alternativa ofrece mayores dificultades operativas que la primera que es más objetiva. A menudo, algunas omisiones o duplicaciones de población, en el proceso de empadronamiento, se atribuyen al uso de uno u otro de los métodos indicados si no se toma el cuidado necesario. Por la dificultad que presentan algunos grupos de población, como son el personal diplomático y militar, a veces se solicita que se presenten por separado, con algunas de sus características demográficas básicas. El tratamiento de este grupo en forma especial, para garantizar la comparación internacional, condujo al concepto de “población total” que recomendó la Comisión del Censo de las Américas de 1950. A quienes excluían de su censo a esos grupos residentes en el extranjero se les recomendaba enumerarlos, o estimarlos, con algunas de sus características demográficas básicas.

IV. Métodos de enumeración

Hay dos métodos principales de enumeración: 1. el de entrevista directa, y 2. el de autoenumeración. En el primero, un empleado del censo visita cada hogar, lista a las personas que viven en el mismo, y a continuación procede a formular las preguntas, en orden, a cada individuo, o a menudo, entrevistando a un miembro de la familia. En el segundo método, los formularios son distribuidos, generalmente uno en cada hogar, y la información es anotada por uno o más miembros del hogar para todos los integrantes del mismo. El primer método tiene la ventaja que se puede contar con entrevistadores seleccionados y debidamente entrenados, que pueden ayudar en la obtención de una información de mejor calidad, y por eso es adecuado para levantar censos de poblaciones en lugares donde el nivel de educación es bajo. En el segundo método no se requiere contar con ese tipo de entrevistador, ya que sólo distribuye los formularios y los recoge. Cuando los recoge puede proceder a hacer una revisión sobre la calidad del llenado, para hacer en ese momento las correcciones y ampliaciones del caso. En algunas oportunidades se puede usar el correo, tanto para distribuir los formularios como para recogerlos, o para realizar ambas operaciones. Algunos señalan como ventaja de este método, que se le da más tiempo a las persona para responder así como para que se encuentren en el hogar con lo cual se puede obtener respuestas directas. Se considera que es el método más adecuado si se trata de un censo de facto.

Naciones Unidas ha recomendado, para propósitos internacionales, el concepto de “población total” según el cual cada país debe tratar de obtener el número total de personas presentes al momento del censo, excluyendo el personal militar, naval y los diplomáticos y sus familias localizadas en el país e incluir al personal militar, naval y diplomático del país y sus familiares que viven en otro país, así como los marinos mercantes que viven en el país, pero que se encuentran fuera del mismo a la fecha del censo. Esta no sería una población “de facto” ni “de jure”, pero suministraría la información necesaria para comparaciones internacionales y para integrar totales regionales y mundiales.

Cuando se trata de asignar la población censada a las divisiones geográficas del país (departamento, provincias, municipios, etc.), se ha recomendado que se utilice el método que mejor satisfaga las necesidades nacionales. Por eso muchos países que habían usado el método de facto, se han inclinado después por el de jure, dado las complicaciones que se originan en el primero para realizar estudios de la composición de la familia, la preparación de estadísticas de migración, para el cálculo de estadísticas vitales por lugar de residencia, para asignar fondos federales o nacionales entre las diversas divisiones geográficas, y para fijación del número de representantes a cuerpos colegiados como el Congreso Nacional, el Senado, etcétera.

V. Utilidad general de los censos

En un principio, el *censo de población* tuvo por objeto principal atender necesidades del Estado referentes a las obligaciones militares, tributarias y de trabajo de los habitantes de un país. Posteriormente, al empezarse a generalizar el *sufragio*, los resultados censales, en cuanto a número de habitantes, empezaron a ser utilizados para la fijación de la representación electoral. Posteriormente ha venido cambiando su alcance hasta el punto que hoy en día, tal como dice Naciones Unidas “el censo de población es una operación estadística de gran utilidad en cada país. Constituye la fuente primaria de las estadísticas básicas de población, necesarias para fines gubernamentales y para muchos aspectos de la planificación económica y social”. Se podrían señalar muchas otras aplicaciones, entre ellas la de servir de marco de referencia para la preparación de encuestas por muestreo que son tan útiles.

Los primeros censos que se podrían considerar orientados en forma moderna, se levantaron en los países escandinavos y en los Estados Unidos

de América, en el siglo XVIII. Posteriormente, sobre todo en las postrimerías del siglo XIX ya se había generalizado dicha práctica a varios países, hasta culminar en el esfuerzo colectivo realizado a mediados del presente siglo, ya que durante el período 1945-1954 levantaron sus censos de población no menos de 150 países y algunos de ellos lo hacían por primera vez. Posteriormente se ha ampliado el campo con el desarrollo de nuevas metodologías que permiten investigar, a través del censo, niveles de fecundidad y mortalidad, lo cual ha sido de gran ventaja para aquellos países que carecían –o aún carecen– de un sistema adecuado de estadísticas vitales.

Aunque ya se señaló la importancia y utilidad de los censos, se reconoce que la finalidad fundamental de un censo –que en cierta forma es una reafirmación de su función original– es la de “suministrar estadística esencial para la formulación de la *política* gubernamental y para otros fines administrativos”, como cuando se refiere a la formulación de legislación y políticas de desarrollo económico y social, empleo, vivienda, salud pública y bienestar social, migración y otros campos más que son de responsabilidad de los gobiernos, y para las cuales es necesario contar con información, lo más exacta posible, sobre los efectivos de población, de acuerdo con sus diferentes características (sexo, edad, estado civil, nivel cultural, situación económica, etc.), y sus respectivas condiciones de vida.

Hay dos aspectos, de orden político, que conviene hacer resaltar. Uno de ellos es la utilidad de las cifras censales de población, por áreas menores, que puedan ser utilizadas para que las autoridades centrales o el organismo que corresponda haga las asignaciones de fondos y otros recursos a las respectivas poblaciones, para lo cual generalmente se basan en el número de habitantes y algunas características específicas de los mismos. La otra aplicación se refiere a que, por lo general, el *sistema electoral* de un país, así como algunos aspectos relacionados con el estatuto jurídico o administrativo de los departamentos, provincias, ciudades, localidades, etc., se basan en los recuentos de población. A menudo la representación en el congreso o asamblea nacional se hace con base en un representante por cada cierto número de habitantes residentes o fracción del mismo, en otros la población de áreas menores puede ser integrada para formar distritos electorales. La realización de censos periódicos permite revisar, no sólo la magnitud de las diversas divisiones político-administrativas del país, sino también sus tendencias al crecimiento –o decrecimiento en su caso– y a los cambios que se operan por

incorporación o anexión de áreas vecinas, una de las formas en que crecen las ciudades grandes y las áreas metropolitanas.

La información rendida por uno o más censos, y su combinación con las estadísticas vitales, permite, bajo suposiciones plausibles, proyectar el monto de la población clasificada por sexo y edad –y posiblemente otras características como urbano-rural– para años futuros. Estas proyecciones de población son de mucha utilidad para examinar las implicaciones del crecimiento poblacional, según diversos niveles de las variables demográficas que entran en juego: fecundidad, mortalidad y migración.

VI. Omisión censal

Aún cuando al planificar y ejecutar un censo se trata de cumplir con los requerimientos que fueron señalados al principio, lo cual llevaría a un recuento completo de la población, se sabe que es difícil obtener una cobertura total, y que por ello, todos los censos muestran un mayor o menor grado de cabalidad. La diferencia entre la población realmente enumerada y la existente constituye la “omisión censal” que, en algunos casos, puede ser de cierta consideración sobre todo en ciertos grupos de edad (menores de un año por ejemplo) o en grupos de menor nivel cultural (por ejemplo ciertos, grupos étnicos, población dispersa, etc.). Con el fin de cuantificar esta misión, algunos países realizan una enumeración postcensal, por muestreo, no sólo para obtener dicha medida sino también para juzgar la calidad de la información recolectada. Cuando no es posible hacer la enumeración, se pueden utilizar métodos demográficos que combinen los resultados de censos anteriores y de las estadísticas vitales del período intercensal, con el fin de compatibilizar la información y así obtener una estimación de la omisión censal. Por lo general, las tabulaciones que presentan las oficinas censales se basan en la población realmente enumerada; pero para otros fines de análisis y, sobre todo para la elaboración de proyecciones, se utilizan las cifras corregidas por omisión.

Por la importancia que tienen las cifras de un censo y por las repercusiones que las mismas puedan tener, se acostumbra que el Congreso u otro organismo similar le dé una aprobación oficial a las cifras. Si se usan las cifras iniciales o las corregidas, dependerá del país.

Vocablos de referencia:

Estadísticas electorales

Registro electoral

Jorge ARIAS DE BLOIS

CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL

I. Naturaleza y objetivos

El Centro de Asesoría y Promoción Electoral (*CAPEL*), es un programa especializado del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Fue creado en 1983 e inició sus labores en el mes de febrero de 1985. El Estatuto del Centro establece que sus fines serán la asesoría técnica electoral y la promoción de las *elecciones*, con un enfoque multidisciplinario, labor que ha realizado con *organismos electorales*, poderes legislativos, organismos de la sociedad civil y *partidos políticos*. Establece también que el IIDH/*CAPEL* sustentará su acción en “el principio de las *elecciones* libres como parte esencial de la teoría y práctica de los derechos humanos, condición de la *democracia* y fundamento del derecho a la libre determinación y de la paz en la convivencia nacional e internacional”.

El IIDH/*CAPEL* ha contribuido durante su existencia a fortalecer los procesos democráticos del Continente Americano, privilegiando, como un mecanismo para acompañar la reinserción de sus países a los *procesos electorales*, el fortalecimiento de los *organismos electorales*, a través de programas de asistencia técnica, de cooperación horizontal y de campañas cívicas para el desarrollo de una *cultura política*. Como muestra patente de su consolidación, el IIDH/*CAPEL* se convirtió en la Secretaría Ejecutiva de la *Asociación de Organismos Electorales* de

Centroamérica y del Caribe; la *Asociación de Organismos Electorales* de América del Sur y de la Unión Interamericana de *Organismos Electorales*.

II. Asociaciones de Organismos Electorales

Como se indicó anteriormente, CAPEL ejerce la Secretaría Ejecutiva de las *Asociaciones de Organismos Electorales* que comprenden a la mayoría de los *organismos electorales* de América Latina y Norteamérica.

En 1985 se constituyó la *Asociación de Organismos Electorales* de Centroamérica y del Caribe (Protocolo de Tikal). En 1989 se conformó la *Asociación de Organismos Electorales* de América del Sur (Protocolo de Quito), y en 1991 ambas Asociaciones constituyeron la Unión Interamericana de *Organismos Electorales*, instancia que posteriormente se amplió con el ingreso de *organismos electorales* de América del Norte y del Caribe.

Estas asociaciones se constituyeron, con el objetivo de servir de instrumento institucional para el intercambio de conocimientos y experiencias, en pro del perfeccionamiento de los *sistemas electorales*, uno de los elementos para lograr regímenes auténticamente democráticos. Aprovechando el trabajo de estas Asociaciones, el IIDH/CAPEL ha diseñado, ejecutado y evaluado programas de asesoría técnica y misiones de observación de *elecciones*, y ha estimulado la comunicación, las relaciones internacionales y la cooperación regional, a través de reuniones anuales.

Las actas constitutivas de la Unión Interamericana de *Organismos Electorales*, de la *Asociación de Organismos Electorales* de América del Sur y de la *Asociación de Organismos Electorales* de Centroamérica y del Caribe, establecen que al IIDH/CAPEL, en su condición de Secretaría Ejecutiva, le corresponde la organización de la reunión anual o bi-anual, según el caso, de cada una de estas Asociaciones, en coordinación con el *organismo electoral* anfitrión de cada Conferencia. A esta reunión, que se realiza en la fecha y lugar que cada Asamblea dispone para la celebración de la siguiente, asisten al menos dos integrantes de cada organismo superior electoral de la Asociación respectiva. La actividad constituye un mecanismo idóneo para el diagnóstico y análisis de los problemas que enfrentan los *organismos electorales* de la

Región en la organización de *elecciones*, concretando recomendaciones para la optimización de los mismos a través de la cooperación entre dichos organismos y entre éstos y organismos internacionales como el IIDH.

III. Misiones de observación electoral

El IIDH/CAPEL realiza Misiones de Observación Electoral en los diferentes países de América Latina donde se efectúan *procesos electorales*. Estas desempeñan un papel dual de observación técnica del proceso eleccionario y verificación imparcial de las *elecciones*. En este sentido, los miembros de la Misión prestan especial atención a los aspectos relacionados con la administración del proceso, tales como padrón electoral, documento de identificación del *elector*, materiales para el *sufragio*, procedimiento de votación, *escrutinio* y cómputo de *votos*, entre otros. A su vez, cumplen la función de monitorear la efectiva aplicación, en un *proceso electoral* determinado, de las más elementales normas internacionales en materia de Derechos Civiles y Políticos, para asegurar una evaluación integral y objetiva del *proceso electoral*.

Estas misiones están integradas con un criterio pluralista, por profesionales especialistas de distintos países del área. Ellos se preocupan durante la misión de reunir la mayor cantidad de información posible; de entrevistarse con representantes de los diferentes sectores políticos involucrados en el proceso, así como con las autoridades gubernamentales y electorales.

Toda esta labor se traduce en una evaluación de la *jornada electoral* y en un análisis del proceso cuyos resultados son remitidos al *Organismo Electoral* organizador de las *elecciones*, con el fin de que, en el espíritu de cooperación horizontal que emana de los acuerdos de las Asociaciones, reciba las observaciones técnicas y sugerencias de los miembros de la Misión y de considerarlo pertinente, pueda tomarlas como base para mejorar sus futuros procesos de organización electoral.

III. Asistencia técnica especializada

La preocupación del IIDH/CAPEL por la promoción y *consolidación de la democracia* representativa, el *Estado de Derecho* y las *eleccio-*

nes libres como parte esencial de la teoría y práctica de los Derechos Humanos, lo ha llevado al establecimiento de un área específica dedicada a la asistencia técnica electoral.

El área de Asistencia Técnica Electoral guarda en sus programas estrecha relación con las características institucionales del IIDH desarrollando sus tareas con base en un enfoque multidisciplinario que involucra perspectivas distintas de diversos factores de análisis, metodologías, técnicas y de diagnóstico político electoral, desde el normativo-jurídico, el politológico, el sociológico, hasta el técnico electoral especializado, debido a que el fenómeno técnico electoral por su propia complejidad debe ser abordado interdisciplinariamente.

Los programas de asistencia técnica a *organismos electorales*, están diseñados con base en los resultados de un proceso de diagnóstico, durante el cual se utiliza como referente la información que en este sentido se obtiene en las reuniones anuales de las *Asociaciones de Organismos Electorales*, así como la información contenida en las solicitudes de asistencia técnica de los propios organismos.

El IIDH/CAPEL brinda asistencia técnica en las siguientes áreas: modernización y fortalecimiento institucional; sistemas de administración y logística electoral (cronogramas de actividades; diseño, definición, impresión y adquisición de materiales electorales; diseño operativo para la oportuna, segura y fluida transmisión de resultados de las *elecciones* y su difusión pública); campañas de educación cívica y capacitación de funcionarios y de las personas encargadas de recibir el *voto* a los ciudadanos el día de las *elecciones* y de hacer el *escrutinio*, capacitación de fiscales de *partidos políticos*; diseño de programas para procesamiento electrónico de datos, aplicado a un *proceso electoral*, *Registro Civil*, *Registro Electoral* y Documento de Identificación, transmisión de resultados.

La modalidad de acción del área de Asistencia Técnica Electoral es variada con una característica básica: su estrecha y personalizada relación con el máximo *organismo electoral*, sus miembros y funcionarios gerenciales, del país al que se presta asistencia. Por otro lado, se establecen contrapartes nacionales que guían el programa específico en coordinación permanente con el IIDH/CAPEL a través de un equipo de asesores expertos, destacados por la Dirección de CAPEL. Los programas específicos tienen una cobertura nacional o regional según la asistencia requerida por el *organismo electoral* nacional.

IV. Educación y capacitación

Por medio de las actividades de educación y capacitación el IIDH/CAPEL analiza diversos aspectos electorales desde la perspectiva interdisciplinaria, contando al efecto con concurso de expertos latinoamericanos de relevantes condiciones académicas. Por medio de estas actividades el IIDH/CAPEL promueve la consolidación de regímenes auténticamente democráticos, contribuyendo al perfeccionamiento de los *sistemas electorales* vigentes, a través del estudio y el intercambio de experiencias. Estas actividades pueden clasificarse en dos categorías:

El Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, cuyo aporte efectivo es la optimización de los sistemas y *procesos electorales* democráticos en el Continente, supone un tratamiento de la temática electoral desde varias perspectivas, que deben adaptarse a las necesidades que la coyuntura impone.

El Curso fue diseñado con tres características básicas : 1) que sea interdisciplinario, es decir, que tome en cuenta aspectos filosóficos, políticos, jurídicos y sociológicos para el desarrollo del material; 2) que sea impartido por expertos en derecho, ciencias sociales y políticas; miembros de los *organismos electorales* del hemisferio; miembros del Consejo de CAPEL y del IIDH y personalidades sobresalientes en el mundo democrático, y 3) que esté abierto a participantes de todo el continente.

Desde 1987, el Curso Interamericano de Elecciones se ha constituido en un importante espacio de diálogo y estudio de los principales temas que le interesan a los diversos actores cada año, como reforma constitucional, *partidos políticos* y participación ciudadana y *gobernabilidad* democrática, entre otros. Para el éxito de estos cursos, ha sido clave la participación de los miembros y líderes de *partidos políticos*.

Los Cursos y Seminarios especiales son actividades no periódicas que se enmarcan dentro de sus objetivos básicos. De esta manera, se llevan a cabo diferentes eventos en forma de seminarios, conferencias, reuniones de expertos, mesas redondas, etc., en los cuales se evalúa el estado y las perspectivas de los *procesos electorales* y se trata de promover un consenso sobre la importancia de la *consolidación de la democracia* y las *elecciones* libres en América Latina.

Estas actividades se realizan con el propósito de abrir espacios para la discusión sobre temas o coyunturas que no han sido analizadas, al menos desde la perspectiva del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

V. Educación cívico electoral

Los programas de educación cívica electoral del IIDH/CAPEL, buscan fortalecer el sistema democrático, fomentar la participación ciudadana en los procesos políticos- electorales y crear una cultura y valores democráticos. Estos están subdivididos en:

Programas cívico-electorales que se ejecutan previa la realización de una *elección*, a través de los cuales se instruye a la población en relación con aspectos tales como la mecánica del *voto*.

Programas post-electorales permanentes que refuerzan la transición y consolidación democrática (motivación y didáctica, exaltación de valores democráticos).

Los programas de educación cívica del IIDH/CAPEL buscan fortalecer el sistema democrático al tiempo que los países latinoamericanos continúan su consolidación política.

VI. Publicaciones

El IIDH/CAPEL edita, publica y distribuye importante material sobre temas electorales, incluyendo material destinado a generar un mayor apoyo para la realización de *elecciones* libres y fortalecimiento de democracias representativas.

Las publicaciones del IIDH/CAPEL se clasifican de la siguiente forma: Serie Elecciones y Democracia, Serie Cuadernos de CAPEL, Serie Memorias, Serie Textos Jurídicos, Boletín Electoral Latinoamericano, Directorio de Organismos Electorales, Boletín Informativo de la Unión Interamericana de Organismos Electorales e Informes de Misiones de Observación.

Vocablos de referencia:

Asesoría electoral
Asociaciones de Organismos Electorales
Observación internacional de elecciones

Roberto CUÉLLAR MARTÍNEZ

CIFRA REPARTIDORA

Vale distinguir entre dos sentidos: La *cifra repartidora* puede ser entendida como 1) un tipo de *cociente electoral* en el procedimiento de *cociente electoral* para convertir *votos* en escaños; o bien como 2) denominación latinoamericana del método *D'Hondt*.

Generalmente, la *cifra repartidora* (*chiffre répartiteur*) es parte de los procedimientos de *cociente electoral*, que tienen dos características en común. La primera característica común es la forma de cálculo. El *cociente electoral* se obtiene mediante división, en la que el dividendo es igual al total de los *votos* válidos y el divisor cambia según la fórmula aplicada (Hare, Hagenbach-Bischoff, Droop, STV-Droop, etc.; véase vocablo *cociente electoral*). Los partidos obtienen tantos escaños como las veces que el *cociente electoral* cabe dentro del número de *votos* por éstos recibidos. La segunda característica común radica en que los procedimientos de *cociente* normalmente no alcanzan a distribuir todos los escaños disponibles, de modo que tienen que aplicarse otros métodos adicionales (del resto mayor, del mayor promedio, etc) para asignar los escaños restantes.

Sin embargo, en América Latina, la *cifra repartidora* se calcula de otra manera, lo que implica características particulares de este procedimiento de *cociente electoral* contrarias al tradicional. Primero, la división se efectúa en base a un procedimiento de divisor, aplicando

la serie de divisores *D'Hondt* (véase vocablo *D'Hondt*) y tomando la última cifra que todavía legitima recibir un escaño como *cociente electoral* en el respectivo proceso de adjudicación de los escaños. En efecto, se da sólo un paso adicional al de *D'Hondt* al aplicar esta cifra como *cociente electoral*. Segundo, este procedimiento llamado de *cifra repartidora*, por su analogía con el método *D'Hondt*, consigue distribuir todos los escaños y elimina así el problema de los restos. O sea, el sistema *D'Hondt*, añadido por un cálculo adicional, en América Latina se llama *cifra repartidora*.

Vocablos de referencia:

Cociente electoral
D'Hondt

Bibliografía:

Hagenbach-Bischoff, E.: "Manière de trouver le chiffre répartiteur", en: *La Représentation Proportionnelle*, ano 7, 1888.

Dieter NOHLEN

CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES

I. Concepto

La *circunscripción electoral* (o el distrito electoral) es aquella unidad territorial en la cual los *votos* emitidos por los *electores* constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos o partidos, en caso de no existir un distrito nacional único, con independencia de los *votos* emitidos en otra unidad del total. En la *circunscripción electoral*, por tanto, se asignan los escaños a los candidatos o los partidos ganadores

(Rae, 1967, p. 19). En esto se distingue la *circunscripción electoral* del *collegio electoral*, establecido a efectos de emisión del *voto*, que divide de tal modo a la circunscripción que todos los *electores* puedan ejercer con comodidad su derecho (o su obligación) de votar.

II. Tipos de circunscripciones

Las *circunscripciones electorales* pueden dividirse, en principio, en dos grupos básicos: circunscripciones uninominales y circunscripciones plurinominales. Las circunscripciones plurinominales pueden tener muchas formas sólo con variar el número de diputados que se ha de elegir en cada una de ellas. Según esta misma dimensión numérica, es conveniente sin embargo, distinguir los tipos siguientes: circunscripciones binominales, trinominales, tetranominales y pentanominales, las que, en conjunto, constituyen las *circunscripciones electorales* pequeñas, circunscripciones medias (de seis a diez escaños), circunscripciones grandes (más de diez escaños) y circunscripciones únicas.

Una segunda dimensión atañe la uniformidad o variabilidad de los distritos electorales en un *sistema electoral*. Los distritos electorales plurinominales varían por lo general en su medida. Sin embargo, en el caso de distritos electorales más pequeños, existen también situaciones uniformes. Los distritos electorales bi- y trinominales, aplicados uniformemente, representan incluso *sistemas electorales* de derecho propio, el sistema binominal (como lo encontramos en Chile) y el trinominal. En el caso de los distritos pequeños e uniformes es también importante el número de escaños a adjudicar en cuanto a si éste es par o impar, puesto que de esta dimensión depende en gran medida el efecto de los distritos electorales sobre la representación. Se produce una excepción a la regla que dice: cuanto más pequeño el distrito electoral, mayor la desproporción en favor del *partido político* más grande o de los más grandes. Si el número de escaños a asignar es uniformemente una cifra par, entonces se beneficia el segundo partido más grande frente al primero.

No menos importante resulta una tercera dimensión, la de la estructura de la variabilidad. La pregunta es, si el tamaño de los distritos es relativamente homogéneo o heterogéneo. En el campo de la investigación se calcula por lo general el valor medio con el que se trabaja comparativamente. Este valor puede ocultar, empero, grandes dife-

rencias, como es el caso de una estructura en la que predominan distritos electorales pequeños pero coinciden con uno o dos distritos electorales grandes. En América Latina, la fluctuación en el tamaño de los distritos electorales es por lo general muy significativa, p. ej. en Bolivia entre 5 y 31, en Brasil entre 8 y 70, en Costa Rica entre 4 y 21, en la República Dominicana entre 2 y 31 *mandatos*.

Los diversos tipos de *circunscripciones electorales* son compatibles, en principio, con todos los *sistemas electorales*, sean de representación mayoritaria o proporcional. Existe, incluso, la circunscripción uninominal en el *sistema electoral* proporcional, ya que la *circunscripción electoral* no tiene por qué ser necesariamente el elemento determinante en los efectos de un *sistema electoral*. La desproporción natural entre *votos* y *escaños* que se manifiesta normalmente en la *elección* de diputados en las *circunscripciones electorales* uninominales puede remediarse por medio de igualaciones proporcionales o de listas complementarias.

III. Efectos de la magnitud de las circunscripciones

Para determinar los efectos que ejercen las circunscripciones es muy importante tomar en cuenta su magnitud, es decir el número de representantes que se eligen por circunscripción. Si dejamos de lado la posible influencia que los otros elementos configuradores del *sistema electoral* ejercen sobre los *resultados electorales*, las distintas magnitudes de las *circunscripciones electorales* producen el efecto siguiente: cuanto mayor es la circunscripción, mayor es la *proporcionalidad*. Por el contrario, la *elección* en circunscripciones pentanominales e incluso más pequeñas, es una *elección* mayoritaria (del tipo de los *sistemas electorales* que establecen mayorías). Los cambios en los tamaños de las *circunscripciones electorales* pueden implicar, en consecuencia, un cambio del tipo de *sistema electoral*.

El tamaño de la *circunscripción electoral* tiene que ver también con la relación entre el votante y el elegido en términos de una mayor o menor proximidad, de un mayor o menor grado de conocimiento entre uno y otro. Así, se le puede atribuir al *voto* un significado más o menos personal, es decir de confianza en una persona, o de un *voto* ideológico en favor de un *partido político*, su oferta ideológica y pragmática, en favor de listas partidistas. De esta manera, el tipo de circunscripción influye también en la estructura de los *partidos políticos* y en el significado que tienen los *partidos políticos* en la *representación política*.

IV. Efectos de la división geográfica de las circunscripciones

Un problema muy debatido políticamente es la distribución geográfica de las *circunscripciones electorales*. La división de un territorio electoral en circunscripciones puede hacerse desde los puntos de vista más diversos. Las consideraciones de orden histórico, administrativo y geográfico constituyen criterios ciertamente importantes. La historia de las *elecciones*, sin embargo, abunda en ejemplos que demuestran cómo también división en *circunscripciones electorales* es el resultado de causas netamente políticas. Por regla general, lo más importante para conocer los factores causantes de los sesgos en la *representación política*, es saber si subyace una “clave de representación” en la división del territorio electoral en *circunscripciones electorales*. La cuestión es, por lo tanto, saber si en todas las circunscripciones existe la misma relación entre el número de *electores* o de habitantes y los escaños. Únicamente los procedimientos de *escrutinio* que prevén la concesión de un escaño por un número determinado de *votos*, los sistemas de representación proporcional con igualación de escaños a escala nacional y los sistemas de distrito único son inmunes a las desigualdades que se producen con base en la división de las *circunscripciones electorales*.

Se debe distinguir entre formas activas y pasivas de diferenciación en la *representación política*. La forma activa la encontramos, por ej., en disposiciones, incluso constitucionales, que establecen un cierto número de escaños para cada circunscripción. Esta normativa produce muchas veces un sesgo de representación en favor de las circunscripciones pequeñas que se encuentran en las regiones menos pobladas (agrarias, de preferencias conservadoras) del país. La forma pasiva corresponde a la omisión de un nuevo reparto de las circunscripciones como adaptación al desarrollo demográfico.

Si a los efectos producidos por la *manipulación* de la clave de representación se añaden los efectos producidos por diferentes magnitudes de las circunscripciones, pueden producirse, entonces, distorsiones importantes en la *representación política*.

La forma de geometría electoral manipulada se conoce con el nombre de gerrymandering. El concepto se remonta a Mr. Gerry, quien consiguió recortar una circunscripción a su medida en la ciudad de Boston, parecida a una salamandra. El gerrymandering implica el

arreglo intencionado, no accidental, de los límites de las *circunscripciones electorales* según la dispersión geográfica del electorado de un candidato o de un partido, sin tener que manipular necesariamente la clave de representación.

En los *sistemas electorales* mayoritarios cuya base comunmente es la circunscripción uninominal, las comisiones de distritación (Boundary Commissions) que vigilan la correspondencia adecuada entre población y *circunscripciones electorales* y que tienen a cargo, si es necesario, el nuevo trazado de las circunscripciones, se han convertido en instituciones importantes para asegurar unas *elecciones* constitucionalmente irreprochables, siempre que tengan plena autonomía y facultades de imponer criterios de imparcialidad (véase Johnston 1999).

Vocablos de referencia:

Elecciones

Geografía electoral

Representación política

Sistemas electorales

Bibliografía:

Johnston, R.J.: *The Boundary Commissions. Redrawing the UK.s Map of Parliamentary Constituencies*, Manchester.

Nohlen, D.: *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, 2a. ed., México, 1998.

Rae, D.W.: *The Political Consequences of Electoral Laws*, YALE University Press, Boston 1971.

Snyder, R./Samuels, D.: *Devaluing their Vote. Latin America's Unfair Elections*, University of Minnesota, 1999.

Dieter NOHLEN

CIUDADANÍA

I. Concepto

Condición de Ciudadano, sea de titular de la plenitud de derechos públicos subjetivos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, otorgados por el sistema jurídico. Se fundamenta esa definición en una tesis de Thomas H. Marshall, para quien la *ciudadanía* tiene tres elementos: civil, político y social. “El elemento civil está compuesto por los derechos necesarios para la libertad individual, libertad personal, libertad de palabra, de pensamiento y de fe religiosa; el derecho a la propiedad, el de concluir contratos válidos y el derecho a la justicia... Por el elemento político entiendo el derecho de participar en el ejercicio del *poder* político, como miembro investido con autoridad *política*, o como *elector* de dicho cuerpo... Por el elemento social, quiero señalar el ámbito completo, desde el derecho a un mínimo de bienestar económico y de seguridad al de participar plenamente en la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado, de acuerdo con los patrones predominantes en la sociedad” (Class, Citizenship and Social Development Essays. Doubleday, Garden City, 1964, p. 74). Esa definición, según su autor, es sociológica, pero los elementos que la forman son jurídicos y corresponden a los derechos públicos subjetivos de la época actual. Hay otras dos acepciones o criterios usados para definir *ciudadanía*, que tienen importancia:

A. Confusión con Nacionalidad

Se da, como ejemplo, en el artículo de Giuseppe Biscottini en la Enciclopedia Jurídica Italiana, donde se dice que *ciudadanía*, en el concepto más amplio y genérico “puede ser definida como la condición jurídica de quien forma parte de un Estado”. Todos los problemas que se tratan luego corresponden a la nacionalidad, tales como los criterios para otorgarla, sean las tesis del *ius sanguini* y voluntad individual; los límites internacionales al derecho del Estado a otorgar o negar la nacionalidad a determinados individuos o personas jurídicas; la posibilidad de renunciar a una nacionalidad, la protección jurídica dada por el Estado a sus nacionales; el tratamiento a los extranjeros, etc. Esa confusión entre nacionalidad y *ciudadanía*, como dice el venezolano Francisco Vetancourt Aristiguieta, “ha sido una tradición en los constitucionalistas y comentaristas de nuestras leyes fundamentales”. Aun en los tratados internacionales, como lo observa Alejandro Alvarez, “L’expression de citoyen est

prise presque toujours comme equivalent a celle de national" (Nacionalidad, Naturalización y Ciudadanía en Hispano América. Emp. El Cojo, Caracas, 1957, p. 30). Dicha definición tiene el problema de que no todos los nacionales son ciudadanos, si bien para ser ciudadano se requiere la condición de nacional. La *ciudadanía* es pues un derecho para el cual la nacionalidad constituye un supuesto indispensable. Tiene usualmente un supuesto jurídico, el derecho a la nacionalidad, y otro de hecho, llegar a la mayoría de edad. Nacionalidad y *ciudadanía* son, sin embargo, dos situaciones diferentes y la confusión entre ellas produce serios equívocos.

B. Entendida como titularidad de los derechos políticos

Esta es la definición que aparece en el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, según el cual "*Ciudadanía*" es 1. "Calidad y derecho de ciudadano" 2. Conjunto de los ciudadanos de un pueblo o nación" y "Ciudadano" es 3. El habitante de las ciudades antiguas o de los Estados modernos, como sujeto de derechos políticos, y que interviene, ejercitándolos, en el gobierno de la nación. Aparece igualmente en el Grand Dictionnaire Encyclopédique Larousse, para el cual "Citoyenneté" es "Calidad de la persona que dispone en una comunidad política dada, del conjunto de derechos cívicos". Para el mismo, "Citoyen" es "Persona que posee, en el estado donde se halla, derechos civiles y políticos, especialmente el derecho al sufragio". Este criterio se inspira en la generalizada institución de conceder a los extranjeros iguales derechos civiles que a los nacionales, y reservar para éstos, los derechos políticos.

Como escribió Elías Leiva "Un principio de justicia, generalmente aceptado entre los pueblos que viven en la sociedad de las naciones, que se funda en razones de humanidad y de conveniencia, ha hecho que se concedan al extranjero todos aquellos derechos civiles que se acuerdan al nacional y sin los cuales el hombre no puede realizar útilmente el objeto de su vida" (Principios de Ciencia Constitucional. Imprenta Gutenberg, San José, 1934, p. 39). En cambio, hay casi unanimidad en que los derechos políticos sólo corresponden a los nacionales, que han alcanzado la mayoría de edad, a los cuales se tiene como ciudadanos. Las restricciones que en distintas épocas se han impuesto al ejercicio del *sufragio*, en cuanto a sexo, propiedad de bienes o nivel de instrucción, motivan que se tenga a los ciudadanos como "la aristocracia de la República", según la denomina Francisco Bauzá (citado por Vetancourt, op. cit., p. 12). La inclusión de los derechos económicos, sociales y

culturales en los catálogos de derechos públicos subjetivos, no altera dicha distinción, dado que lo acostumbrado es atribuirlos a todas las personas que sean trabajadores, miembros de la familia o necesitados de instrucción, sin hacer diferencia entre nacionales y extranjeros.

Por otra parte, dicha concepción evidencia la jerarquía especial de los derechos políticos, que poseen un carácter fundante y prioritario sobre los derechos de otros tipos. Proviene éste de la circunstancia de que sólo en la *democracia* es posible hablar de derechos públicos subjetivos como limitantes del *poder* de los gobernantes y base de exigencia de la responsabilidad de éstos, por los gobernados, que pueden repudiarlos y sustituirlos en un siguiente proceso eleccionario. Un examen a profundidad de la tesis que identifica la *ciudadanía* con los derechos políticos, permite darse cuenta de que no difiere de la expuesta primeramente. Los derechos políticos son los únicos que faltan a todos aquéllos que no son ciudadanos y que distinguen a estos últimos, que, en consecuencia, son quienes poseen la totalidad de los derechos públicos subjetivos.

II. Historia

Las distintas concepciones sobre “*ciudadanía*”, señaladas, tienen una clara explicación histórica. Es necesario, por tanto, mencionar los hitos de su proceso de evolución.

A. *Grecia clásica*

La *ciudadanía* tiene dos características fundamentales: pertenece sólo a una élite y representa un vínculo de carácter religioso. El primero de dichos requisitos se evidencia en la Constitución de Atenas. Nos dice Aristóteles en esa obra: “Dragón dispuso sus leyes, y esta organización fue del siguiente modo:

La plena *ciudadanía* se le daba a los que tenían su armamento de hoplitas...El Consejo lo forman cuatrocientos uno de los ciudadanos del pleno derecho a quienes toca en suerte...” (Edición bilingüe, traducción y Nota con Estudio Preliminar por Antonio Tovar. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1970, párrafo 4).1, 2 y 3).

La relación entre el ciudadano y la polis ha sido descrita por Werner Jaeger así: “La polis representa un nuevo principio, una forma más firme y más completa de vida social... con la polis surgió, por primera vez, lo

que nosotros denominamos estado, aun cuando la palabra griega puede traducirse lo mismo por estado que por ciudad... La polis es el centro dominante, a partir del cual se organiza históricamente el período más importante de la evolución griega... la pertenencia a una ciudad tenía para los griegos un valor ideal, análogo al sentimiento nacional para los modernos... La polis como suma de la comunidad ciudadana da mucho. Puede exigir, en cambio, lo más alto... En tanto que es estado incluye al hombre en su cosmos político, le da, al lado de su vida privada, una especie de segunda existencia, el bios político... Lo realmente nuevo y lo que en definitiva trajo consigo la progresiva y general urbanización del hombre fue la exigencia de que todos los individuos participaran activamente en el estado y en la vida pública, y adquirieran conciencia de sus deberes ciudadanos completamente distintos de los relativos a la esfera de su profesión privada... El ideal del ciudadano como tal, fue el que Félix enseñó a Aquiles: ser apto para pronunciar bellas palabras y realizar acciones... Cuando apareció el nuevo estado jurídico, la virtud de los ciudadanos consistió en la libre sumisión de todos, sin distinción de rango ni de nacimiento, a la nueva autoridad de la ley” (Paideia. Los Ideales de la Cultura Griega. Fondo de Cultura Económica, México, 1967, p. 84-115). Ese ideal ciudadano fue el que Platón ejemplificó en su diálogo Critón, al presentar la negativa de Sócrates a escapar de la condena que se le había impuesto, pese a considerarla injusta, por estimar que con ello desairaba las leyes de su patria, que podían recordarle todo lo que les debía desde niño.

Cuando Platón escribe sus diálogos, en el siglo IV antes de Jesucristo, ya habían declinado el *poder* político de Grecia y la estructura interna de la sociedad griega. Se trataba más bien de un esfuerzo para recuperar lo perdido. Lo importante es que fue a través de su pensamiento que los ideales de la cultura griega fueron transmitidos a otros pueblos de la Antigüedad y a sus sucesores, sirviendo de modelo ejemplificador. En la concepción griega sobre el “ciudadano” se ve claro el origen de la identidad con el concepto de nacionalidad.

B. Roma

A diferencia de Grecia, la *ciudadanía* en Roma no constituía una comunidad cerrada sino que se convirtió en un fenómeno universal, dado que en el año 212, Caracalla la otorgó a todos los hombres libres del Imperio. Claude Nicolet calcula que recibieron ese beneficio un total de seis millones de personas, lo que constituía entre una quinta o una décima

parte de la población del Imperio. Dicho autor nos describe los atributos de la *ciudadanía*, diciendo que era una garantía cívica y jurídica”. En la *República* incluía un derecho de participación en la vida *política*, pudiendo participar en las deliberaciones y en las *elecciones* de Magistrados. En el Imperio, al ser sustituidos los Cónsules por los Emperadores, desapareció esa *participación política* y se mantuvieron sólo las garantías (The World of the Citizen in Republican Rome. Traducción del Francés por P. S. Falla, Batsford Academic and Educational, London, 1980, p. 20).

El ejemplo de los privilegios del ciudadano romano en la época del Imperio lo tenemos, en una forma vívida, en los Hechos de los Apóstoles, al narrar la prisión de San Pablo después de su confrontación con los judíos de Jerusalén: “Ordenó el tribuno que le metiesen en la fortaleza y que, azotándole, le atormentasen, para descubrir por qué causa gritaban tanto en contra de él. Ya que lo hubiesen atado con las correas, dijo Pablo al centurión que estaba presente: ¿Os es lícito a vosotros, azotar a un ciudadano romano y eso sin formarle causa? El centurión, oído esto, fue al tribuno y le dijo: Mira lo que haces; pues este hombre es ciudadano romano. Llegándose entonces el tribuno a él, le preguntó: Dime, ¿eres tú Romano? Respondió él: Sí. A lo que replicó el tribuno: A mí me costó una gran suma de dinero ese privilegio. Y Pablo dijo: Pues yo lo soy de nacimiento. Al punto se apartaron de él los que le iban a dar el tormento. Y el mismo tribuno entró en temor después de que supo que era ciudadano romano y que le habían hecho atar” (Hechos de los Apóstoles, 22-24 a 29).

Posteriormente, se confirma la situación de privilegio, cuando se decide juzgar a San Pablo: “Mas, Festo, queriendo congraciarse con los Judíos, respondiendo a Pablo dijo: ¿Quieres subir a Jerusalén y ser juzgado ante mí? Respondió Pablo: Yo estoy ante el tribunal del César, que es donde debo ser juzgado; tú sabes muy bien que yo no he agraviado a los judíos. Que si los he ofendido, o he hecho alguna cosa por lo que sea reo de muerte, no rehúso morir, pero, si no hay nada de cuanto éstos me imputan, ninguno tiene derecho a entregarme a ellos. Apelo al César. Entonces Festo, habiéndolo tratado con los de su consejo, respondió: “¿Al César has apelado? Pues, al César irás” (ibid, 25-9 a 12).

C. *Francia Republicana*

Durante la Edad Media europea, el concepto de *ciudadanía* no tiene verdadera importancia, si bien existe una vinculación entre las personas

y el feudo o la ciudad donde residían. El concepto de *ciudadanía* no vuelve a adquirir relevancia sino cuando se producen los movimientos republicanos, inspirados en la Ilustración, a finales del siglo XVIII o principios del XIX.

Cierto que, para entonces, todos los conceptos greco-romanos habían sufrido las modificaciones que resultan de la tradición judeocristiana, que le dio especial importancia al concepto de “dignidad humana”, sea que reconoció un especial rango, “como resultado de su origen y su finalidad, creado por Dios, a la imagen suya y llamado a un destino eterno que trasciende todas las apariencias temporales. Origen y fin siendo comunes a todos, todos participan igualmente de la dignidad que en ellos se funda” (Rivero, Jean: *Les Libertés Publiques. Les Droits de l’homme*. Presses Universitaires de France, Paris, 1974, p. 45).

El ejemplo de la importancia que se le da al concepto de “ciudadano” aparece en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional Francesa el 27 de agosto de 1789, sea en el fervor de los primeros días de la Revolución Francesa. Tal y como lo explica Jean Rivero: “La dualidad que aparece en el título de la Declaración debe ser explicada. Los derechos del hombre son... anteriores a la sociedad. Pero, los derechos del ciudadano no se conciben sino cuando la sociedad ha sido creada. Hay entonces entre ellos, una diferencia de naturaleza... Los derechos del ciudadano son los corolarios necesarios de los derechos del hombre...”

Los derechos del hombre son libertades. Le permiten al hombre conducir una vida personal, como él la entienda. Le confieren una era de autonomía dentro de la cual la sociedad no puede inmiscuirse... Los derechos del ciudadano son poderes; aseguran la participación de todos en la conducción de la ciudad. Por eso, excluyen toda posibilidad de opresión por parte de ella: ellos son el derecho de concurrir a la formación de la voluntad general (Art. 6), el derecho de consentir en los impuestos (Art. 19), etc.

Esa distinción corresponde, en realidad a dos concepciones diferentes de la libertad, que Benjamin Constant ha sistematizado en la oposición entre libertad *política*, o libertad de los antiguos y libertad civil o libertad de los modernos. Dentro de la ciudad griega, la participación en la decisión política en el seno de la asamblea del pueblo era la única expresión de la libertad... Los “modernos” aspiraban menos a participar en el *poder*

que a sustraer de su ámbito la conducción de su existencia: la libertad “civil” (en el sentido que uno habla de “derecho civil” en oposición al derecho “público”) es la verdadera libertad... Dentro de la Declaración, las dos categorías, lejos de oponerse, son insolubles” (Rivero, J.: op. cit., p. 61-63).

Los conceptos transcritos revelan la preponderancia, en el pensamiento jurídico francés, del concepto de *ciudadanía* como expresión de los derechos políticos. Es lógico que así fuera en el momento revolucionario. Se trataba del inicio de la vida republicana, que luego habría de transformarse en *democracia*. La condición de ciudadano es parte del derecho a intervenir en la designación de los gobernantes que son producto de la voluntad mayoritaria popular, que es el resultado práctico, efectivo y reducido de la “voluntad general” de Rousseau. Esta corresponde al concepto de libertad política, o libertad de los antiguos, dentro de la tesis de Constant que cita Rivero. Por otra parte, la afirmación de la importancia del concepto de libertad civil, como área exenta de la intervención del Estado, revela el inicio de la concepción del liberalismo económico que va a dominar el siglo XIX europeo y que, junto con todos los sustratos ideológicos y filosóficos de la Revolución Francesa, van a llegar a América Latina al iniciarse, en el siglo XIX, los movimientos de Independencia.

D. La Constitución de Cádiz

Para completar el espectro ideológico que habría de iluminar el ingreso de la América Española a la vida independiente, hacía falta un documento de enorme importancia: la Constitución promulgada para la totalidad del Imperio Español, en Cádiz, en 1812, como parte del movimiento de unidad de los reinos de España contra la dominación de Bonaparte. El movimiento tiene una serie de particularidades muy sugestivas.

En primer término, se trata de obtener una igualdad de derechos entre peninsulares y criollos, creándose una *ciudadanía* para todos los reinos del Imperio español, que guarda alguna similitud con la *ciudadanía* romana creada por el Edicto de Caracalla, dado que de ella se excluían los negros como en ésta los esclavos. En el artículo 1 se decía: “La Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios”, concepto que en el artículo 5, inciso primero se limitaba a “los hombres libres”, y en el 22, se abría la posibilidad a quienes “por cualquiera línea son habidos y reputados por originarios de Africa”, para adquirir la *ciudadanía*, por

concesión de las Cortes, siempre que “hicieren servicios calificados a la Patria, o a los que se distinguen por su talento, aplicación o conducta, con la condición de que sean hijos de legítimo matrimonio, de padres ingenuos, que están casados con mujer ingenua, y avecindados en los dominios de las Españas, y de que ejerzan alguna profesión, oficio o industria útil con un capital propio”. La posibilidad de que un negro cumpliera todos esos requisitos era remota pero se admitía, por lo menos, la posibilidad de que ello ocurriera. En segundo término se da en la Constitución española la confusión entre nacionalidad y *ciudadanía*, que luego va a reproducirse en algunas constituciones latinoamericanas. Al definirse en el Título II, capítulo IV, artículos 18 a 26 quiénes son ciudadanos españoles, lo que se hace es dar un mayor detalle de lo que se dispone en el artículo 5, sobre quiénes son “Españoles”.

Finalmente, si bien la Constitución de 1812 es dictada en respaldo a Fernando VII y es una de las manifestaciones de la lucha de los españoles contra Napoleón, lo cierto es que fue el vehículo de concreción de las ideas de la Ilustración Francesa al mundo de habla española, donde habían tenido gran influencia desde el siglo XVIII. De ahí que con base en ella se cristalizaran en los documentos constitucionales hispanoamericanos las ideas francesas.

E. Hispano América

Dentro de los anteriores antecedentes, nacen a la vida independiente, en las primeras décadas del Siglo XIX, las Repúblicas Hispano Americanas. Hay inicialmente restos del espíritu de comunidad que se dio en las Cortes de Cádiz. Es así como varios de los nuevos estados consagran en sus Constituciones, la *ciudadanía* para todos los hispanoamericanos que se encuentren en su territorio. Por ejemplo, la Constitución de la República Federal de Centro América de 1824, le dio la condición de ciudadano naturalizado a “Todo el que hubiere nacido en las repúblicas de América y viniere a radicarse en la Federación... desde el momento en que manifieste su designio ante la autoridad local” (Art. 18).

Más avanzado el siglo XIX, encontramos una situación similar en el Decreto dictado por Mariano Melgarejo, Presidente provisional de Bolivia, el 18 de marzo de 1866, por el cual: “Los naturales de las repúblicas suramericanas que ingresen al territorio de Bolivia en calidad particular y que la reasuman en él, gozarán de los mismos derechos que los bolivianos, excepto para desempeñar la Presidencia de los Altos Poderes,

Legislativo, Ejecutivo y Judicial” y “El ejercicio de los derechos políticos, priva a los naturales de las otras Repúblicas que los obtengan, de la protección de los gobiernos, les impone los deberes y obligaciones que las prescriben y prescriban en adelante para los bolivianos” (Arts. 2 y 3 de dicho Decreto. Citado por Vetancourt, F., op. cit., p. 18-19).

En un ámbito más reducido, dicho criterio ampliativo llega hasta nuestros días en la actual Constitución guatemalteca de 1985 que, reproduciendo disposiciones de anteriores Cartas Fundamentales, dispone en su artículo 145: “También se consideran guatemaltecos de origen, a los nacionales por nacimiento de las repúblicas que constituyeron la Federación de Centroamérica, si adquieren domicilio en Guatemala y manifiestaren ante autoridad competente, su deseo de ser guatemaltecos. En este caso podrán conservar su nacionalidad de origen sin perjuicio de lo que se establezca en tratados o convenios centroamericanos”.

En los tres ejemplos citados puede verse claramente que la Constitución centroamericana confunde nacionalidad y *ciudadanía*, mientras que el decreto boliviano y la Constitución guatemalteca las separan debidamente. Ello puede ser resultado del proceso evolutivo que hemos querido delinear, de acuerdo con el cual, la tesis de la identidad entre *ciudadanía* y nacionalidad es la que aparece primero (Grecia, Roma). La necesidad de hacer una diferencia entre ellas no aparece sino con el estado nacional, sobre todo, cuando éste asume una forma democrática. Es entonces cuando, por influencias del nacionalismo del siglo XIX, se afirma el concepto de “nacionalidad” y, por la necesidad de introducir limitaciones en el ejercicio de los derechos políticos, se da a “*ciudadanía*” su connotación de titular de esos derechos, además de todos los otros derechos públicos subjetivos.

Como ejemplo de una Constitución que identifica “*ciudadanía*” y derechos políticos, puede verse el artículo 90 de la costarricense de 1949, vigente, que dice: “La ciudadanía es el conjunto de derechos y deberes políticos que corresponde a los costarricenses mayores de dieciocho años”. En cambio, un texto constitucional acorde con el concepto de *ciudadanía* que se sostuvo al inicio de este desarrollo es el de la Constitución de Guatemala de 1985, según la cual: “Son ciudadanos, los guatemaltecos mayores de dieciocho años de edad. Los ciudadanos no tendrán más limitaciones que las que establece esta Constitución y la Ley”.

Vocablos de referencia:

Derechos y deberes civiles y políticos

Elector

Bibliografía:

Aristóteles: *La Constitución de Atenas*. Edición bilingüe, traducción y Nota con Estudio Preliminar por Antonio Tovar. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1970.

Biscottini, Giuseppe: en la *Enciclopedia Jurídica Italiana*.

Jaeger, Werner, Paideia: *Los Ideales de la Cultura Griega*. Fondo de Cultura Económica, México, 1967.

Leiva, Elías: *Principios de Ciencia Constitucional*. Imprenta Gutemberg, San José, 1934.

Marshall, Thomas H.: *Class, Citizenship and Social Development Essays*. Doubleday, Garden City, 1964.

Nicolet, Claude: *The World of the Citizen in Republican Rome*. Traducción del francés por P. S. Falla, Batsford Academic and Educational, London, 1980.

Rivero, Jean: *Les Libertés Publiques. Les Droits de l'homme*. Presses Universitaires de France, Paris, 1974.

Vetancourt, Francisco: *Nacionalidad, Naturalización y Ciudadanía en Hispano América*. Emp. El Cojo, Caracas, 1957.

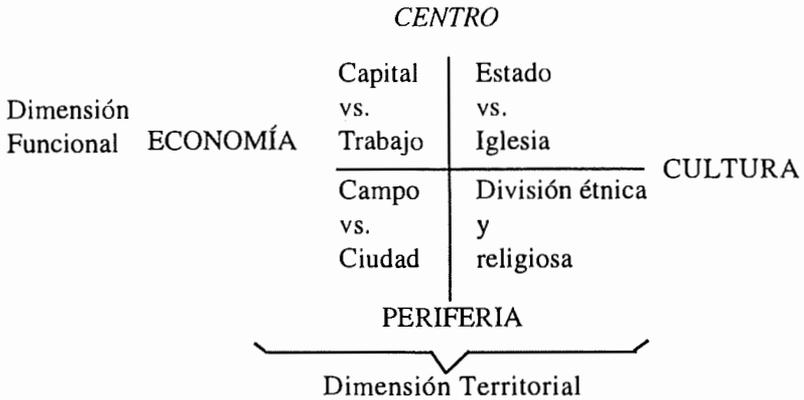
Carlos José GUTIÉRREZ

CLEAVAGES

Líneas de conflicto existentes en el sistema social, que influyen en el *comportamiento electoral* y en el sistema de partidos.

I. Teorías

El aparecimiento y desarrollo de los *cleavages* ha tenido lugar en el proceso de modernización e industrialización que caracteriza la formación del Estado moderno. Los sociólogos S. M. Lipset Y S. Rokkan, especialmente éste último, han desarrollado un paradigma para agrupar los *cleavages* sociales según dimensiones y cuatro líneas de conflicto:



Fuente: Pappi, 1983

La generalidad de este enfoque varía según las diversas sociedades. Los factores que determinan esas diferencias son la intensidad del conflicto, la simultaneidad con que ellos aparecen y la persistencia de su vigencia. El tema Estado/Iglesia fue un típico foco de antagonismo a mediados del siglo pasado en prácticamente todos los Estados constituidos (América Latina incluida), produciendo, por una parte, el antagonismo entre partidos conservadores católicos y laicos liberales y, por la otra, la estructuración de un antagonismo político-cultural muy profundo. Sin embargo, este conflicto tuvo una regulación paulatina en el sistema institucional. Muy distinto es el caso de los conflictos étnicos, de mayor profundidad y de más difícil regulación, que no siempre presentan una expresión clara en la *identificación partidaria* o en las preferencias electorales. Lo mismo ocurre con los *cleavages* idiomáticos, que manifiestan diferencias culturales atávicas. Los *cleavages* de la economía: Capital/Trabajo/Campo/Ciudad son un producto más artificial de la modernización. Por una parte, el primero de ellos es la fuente del enfoque de Karl Marx que vincula el comportamiento político o la preferencia política con los medios de producción. El antagonismo clásico de la “derecha” y de la “izquierda”, tras uno y otro medio productivo, sigue siendo hasta hoy un punto de partida para identificar una de las líneas de relación entre *cleavages* y preferencia electoral.

El antagonismo Campo/Ciudad pertenece al moderno desarrollo social, aunque también existe toda una visión general que atribuye patrones más conservadores a los habitantes rurales y más progresistas a los urbanos. La dificultad actual para trazar una línea divisoria entre ambos grupos, impide una verificación confiable de esa idea.

Las mayores dificultades en el campo teórico-empírico se producen en el momento en que los *cleavages* se cruzan en los grupos sociales. La sociedad norteamericana es la que ofrece más variantes de ese tipo. Un ciudadano de color, urbano, del noreste y católico, seguramente tendrá un *comportamiento electoral* diverso a otro ciudadano de color, campesino, sureño y protestante. El Partido Demócrata de Estados Unidos es un típico ejemplo de partido de *cleavages* dentro de su estructura y de su clientela.

La visión de los *cleavages* vinculada al conflicto no siempre es aceptable. Algunos autores, que postulan un enfoque regulativo y dinámico del conflicto social, atribuyen a los *cleavages* un potencial de modernización y de estabilidad en la sociedad. El cruce de posiciones entre los ciudadanos puede ser tan variado y múltiple, que no se produce en ningún momento una situación de polarización entre mayorías, que ponga en peligro la estabilidad política y social. De hecho Canadá, Bélgica, Holanda, Suiza o Yugoslavia, son ejemplos de sociedades potencialmente conflictivas con *cleavages* profundos, que funcionan establemente. Otras, como la India, son un ejemplo contrario.

II. *Cleavages y elecciones*

Los *cleavages* son uno de los factores que determinan el *comportamiento electoral*. A pesar de que toda una línea de trabajo para indagar sobre las preferencias políticas desde una perspectiva dogmática “behaviorista”, que tuvo su apogeo en los años sesenta, intentó centrar las actitudes políticas en una base de ubicación multisituacional del individuo, hoy se acepta en general que son diversas las influencias que recibe el *comportamiento electoral*. Junto con los “*cleavages*”, debe considerarse la *cultura política*, las condiciones de la competencia política, las perspectivas de las *candidaturas*, etc. (Schultze 1983).

A pesar de la advertencia anterior, los grupos de *cleavages* ayudan considerablemente a la explicación del *comportamiento electoral*. Por una parte, indudablemente, se puede seguir una línea de continuidades en cuanto a lealtades clásicas entre grupos sociales y partidos: los sindicatos y la socialdemocracia en aquellos lugares en que el PC es débil. Los católicos de clase media con los partidos demócrata cristianos. Los industriales o comerciantes independientes con los liberales.

Junto con esas generalidades, sin embargo, los *cleavages* dan cuenta del cambio social y del comportamiento de nuevos grupos. El creciente

igualitarismo económico en los países industrializados ha envuelto en grupos muy difusos de desagregar a profesionales con obreros. Por otra parte, el ecumenismo o la apatía religiosa (por lo menos en lo que atañe a la *política*), ha producido una disminución de la diferenciación por problemas confesionales. Ahora, si se combinan estas tendencias, se obtiene un cuadro muy cambiante del *comportamiento electoral* según los cánones más tradicionales.

La naturaleza de los problemas de la sociedad moderna, por otra parte, es otro factor que incide en la complejidad de los *cleavages*. Los dilemas sobre el futuro (contaminación, amenaza nuclear, delincuencia, vida alternativa natural, etc.), han iniciado un gran cambio en la vinculación entre grupos de *electores* más o menos establecidos en ciertos cánones, con sus preferencias de partidos. El nacimiento de nuevos partidos o la transformación radical de los existentes, son un indicio de un cambio importante debido a aquella tendencia.

III. Los *cleavages* en el marco latinoamericano

En nuestro continente este tema ha sido abordado muy inicialmente de un modo sistemático. Las razones de ello son variadas:

- a) La falta de periodicidad de *elecciones* en varios países.
- b) Las carencias en la centralización, actualización y confiabilidad de los datos vitales básicos y de sus desagregaciones sectoriales y territoriales.
- c) Las dificultades de recursos para emprender estudios empíricos de largo aliento.

Más allá de las dificultades planteadas, la mayoría de los países de la región podrían ser objeto de estudios muy ricos sobre este punto. En los países donde hay cruces profundos, especialmente culturales, la identificación de preferencias podría ser muy útil para la estabilidad de los *sistemas políticos* (Perú, por ejemplo).

Dentro de las limitaciones planteadas, la investigación electoral centrada en temas del *comportamiento electoral*, tiene un desarrollo interesante en países con estructuras socio-culturales muy complejas, como es el caso de Brasil. En Argentina, Costa Rica o Uruguay se ha podido indagar en el tema con la disposición de buenos datos, aunque en un marco muy homogéneo. En todo caso, con la advertencia de tratarse de uno de los

factores explicativos del *comportamiento electoral*, el tema de los *cleavages* juega un papel clave en la investigación electoral.

Vocablos de referencia:

Comportamiento electoral
Sistemas de partidos

Bibliografía:

Lipset S. M./Rokkan, S.: (Eds.): *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, N. York, 1967.
Pappi, Franz U.: Konfliktlinien, en: Nohlen, D. (Ed.: *Pipers Worterbuch zurpolitik*, T.2) Munchen/Surich, 1983.
Rae, D. W./Taylor, M.: *The Analysis of political cleavages*, N. Haven/London, 1980.
Schultze, Rainer-Olaf: *Wahlverhalten*, en: Nohlen, D. (Ed: OB. cit., 1983.).
Key, V. O.: *Opinión Pública y Democracia*, 2 tomos, Buenos Aires, 1967.

Mario FERNÁNDEZ BAEZA

CLIENTELISMO

I. Origen del término

El análisis de las relaciones interpersonales en el *sistema político* ha incluido con frecuencia la noción de *clientelismo*. En particular, el término se ha utilizado para describir el sistema de relaciones políticas en las sociedades de Europa del Sur, el Medio Oriente y América Latina. Pero el uso del término no se agota en el análisis de estas sociedades con un componente rural importante. Según Eisenstadt and Roniger (Patrons, Clients and Friends, Cambridge University Press, 1984), el *clientelismo* varía en la forma en que opera y el lugar que ocupa en distintos regímenes socio-culturales y políticos. En Europa del Sur, el Medio

Oriente, América Latina y el Sudeste Asiático, las relaciones clientelistas son parte central del contexto institucional. En el Japón y la India tradicional, las relaciones clientelistas constituyen una dimensión identificable dentro de la matriz institucional, es decir, un aditivo legítimo en el contexto institucional. Y en países como Estados Unidos y otros con sistemas democráticos, las relaciones clientelistas son más bien un aditivo informal a la matriz institucional.

En cuanto a su origen, fue en las regiones del Mediterráneo que el *clientelismo* se identificó inicialmente como fenómeno social. En un principio, las relaciones diádicas clientelistas se identificaron entre terratenientes y campesinos con poca o ninguna tierra, tanto en las ciudades agrarias del mezzogiorno latifundista en Italia, como en el caciquismo español. Estas relaciones que en principio se identificaron con la sociedad campesina, se transformaron con el proceso de integración nacional para hacerse parte del marco institucional vinculado a los *partidos políticos* y las burocracias de la sociedad política moderna.

La extensión de las relaciones clientelistas fuera del marco rural en que inicialmente se habían desarrollado motivó un auge en la investigación sobre la temática, enfatizándose la funcionalidad de las relaciones clientelistas en el *sistema político*. Según Kaufman (“The Patron-Client Concept and Macro-Politics: Prospects and Problems”, *Comparative Studies in Society and History*, Vol.16, No.4, 1974), la relación entre el cliente y el patrón se hizo central en el análisis para comprender cómo algunos *sistemas políticos* operan, constituyendo esa relación en algunos casos la base más importante de articulación de intereses y control socio-político.

II. Características de la relación clientelista

La relación patrón-cliente ha recibido múltiples atributos en la literatura socio-política. Puede definirse como un tipo especial de relación diádica que asume en gran medida un carácter instrumental en el cual el individuo de estatus socio-económico más alto (el patrón) usa su influencia y recursos para ofrecer protección y beneficios a la persona de estatus más bajo, quien a su vez retribuye al patrón ofreciendo apoyo, asistencia y servicios personales. Según Kaufman (1974), la relación patrón-cliente se define como un tipo especial de intercambio mutuo que muestra las siguientes características: a) la relación ocurre entre ac-

tores que tienen *poder* y estatus desigual; b) la relación se base en el principio de la reciprocidad; esto es, en una forma de intercambio personal cuya estabilidad depende de los resultados que cada actor espera obtener mediante la entrega de bienes y servicios al otro, lo cual cesa cuando las expectativas dejan de materializarse; y c) la relación es particularista y privada, ligada sólo de manera difusa a la ley pública.

Para Eisenstadt y Roniger, las principales características de la relación entre el patrón y el cliente son las siguientes: a) las relaciones son usualmente particularistas y difusas; b) la interacción que sirve de fundamento a esa relación se caracteriza por un intercambio simultáneo de recursos de diferentes tipos, sobre todo, económicos y políticos (apoyo, lealtad, *votos* y protección), y promesas de reciprocidad, solidaridad y lealtad; c) el intercambio de recursos es usualmente combinado en “paquetes”, es decir, los recursos no se intercambian de manera separada sino conjuntamente; d) tiende a haber un fuerte componente de reciprocidad y confianza en la relación que se proyecta en el largo plazo; e) la obligación impersonal permea la relación –esto se expresa usualmente en términos de lealtad personal o reciprocidad entre el patrón y el cliente– mientras que el elemento de solidaridad puede ser muy fuerte como en el caso de las relaciones primarias típicas del patronazgo clásico o débil como en el caso de las maquinarias modernas; f) las relaciones entre patronos y clientes no son fundamentalmente legales o contractuales, se basan en mecanismos informales de entendimiento y con frecuencia se oponen a la ley formal; g) a pesar de su persistencia y consistencia, las relaciones entre patronos y clientes se inician de manera voluntaria y pueden, teóricamente por lo menos, romperse voluntariamente; h) las relaciones clientelistas se asumen en forma vertical –siendo la manifestación más simple la diádica– y tienden a subvertir la organización horizontal tanto entre los patronos como entre los clientes, pero sobre todo entre los clientes; i) las relaciones entre patronos y clientes son muy desiguales y expresan la diferencia de *poder* entre unos y otros con los patronos monopolizando recursos que necesitan o desean los clientes. Plantean también Eisenstadt y Roniger que la combinación de estas características sugiere que el intercambio entre clientes y patronos ocurre a diferentes niveles y genera contradicciones que constituyen uno de los elementos centrales de la relación. Estos elementos contradictorios son: primero, una relación de desigualdad y asimetría de *poder* conjuntamente con solidaridad mutua expresada en términos de identidad personal y sentimientos interpersonales de

obligaciones; segundo, la de un ejercicio potencial de la coerción o la explotación en el contexto de relaciones supuestamente voluntarias y de obligaciones mutuas; tercero, el énfasis en las obligaciones mutuas, la solidaridad y la reciprocidad entre patronos y clientes en el contexto de relaciones en cierta medida ilegales o semilegales.

Además de las características propias de las relaciones clientelistas que se han enumerado, se observa también diversidad en la forma concreta que asumen dichas relaciones. Las diferencias pueden apreciarse en dos áreas. La primera es el lugar que ocupan las relaciones clientelistas en el contexto institucional más amplio, es decir, determinar la medida en que las relaciones clientelistas representan un componente esencial o no de la matriz institucional de una sociedad, del modo de organizar intercambios, ejercer control, y articular intereses. La segunda se refiere a la dimensión organizativa o a las formas concretas de relación clientelista.

III. Variaciones en las relaciones clientelistas

Las relaciones clientelistas pueden encontrarse en una gran variedad de sociedades o diversos niveles de desarrollo y modernización. Las relaciones clientelistas se desarrollan en las plantaciones agrícolas donde se estructuran en torno al acceso a la tierra y otros medios de subsistencia de los campesinos.

Emergen también entre deudores y acreedores, entre los campesinos y comerciantes que tienen acceso al mercado. Surgen también en contextos urbanos entre políticos y marginados, en las maquinarias políticas.

Dimensiones importantes a considerar para especificar variaciones en las relaciones clientelistas incluyen: a) el alcance, posición institucional y carácter organizativo de las relaciones clientelistas. Al respecto, las principales distinciones son si las relaciones clientelistas se caracterizan por una estructura personal focalizada o si los patronos intermediarios y clientes están relacionados a un marco institucional más amplio tales como los órganos centrales de administración y organización formales como *partidos políticos* y sindicatos. b) El tipo de supuestos en los que se base la relación patrón-cliente, que está relacionado sobre todo con la existencia o ausencia de barreras normativas acerca de la adopción de roles por parte de

diferentes actores sociales, ya sean colectividades o individuos los que asumen los roles de patrón y clientes. c) La forma de fundación de la relación clientelista: o se establece la relación de manera implícita o a través de mecanismos formales, ceremonias o contratos? d) El contenido de los intercambios clientelistas que pueden distinguirse de acuerdo a relaciones de corta o larga duración, los tipos de recursos intercambiados, el grado de discreción, pasividad y restricciones socio-morales que prevalecen en la relación. e) El grado de continuidad o inestabilidad de los patrones clientelistas.

Según Eisenstadt y Roniger, lo que da cuenta de las variaciones en los patrones organizativos de las relaciones clientelistas son aspectos del orden institucional relacionados con la estructura de la división del trabajo y la distribución del *poder*, así como la interrelación entre ambos. Entre los aspectos que tienen potencialmente un efecto se encuentran el nivel de modernización económica y política; la estructura del centro (de las élites y estratos de *poder*), sobre todo de las coaliciones en su interior; el carácter y la configuración de los principales actores sociales y de los grupos de donde se reclutan los patronos y clientes potenciales; y el acceso diferente de los principales grupos a los recursos deseados. Específicamente se plantea que el nivel de desarrollo económico y político afecta el alcance de las relaciones clientelistas. Las sociedades más tradicionales evidencian un patrón de relación clientelista más focalizado en personas y su extensión está relacionada con el crecimiento económico y la diferenciación política, incluyendo la cristalización de los *partidos políticos* y la penetración de las fuerzas del mercado en zonas agrarias periféricas.

Con el proceso de comercialización de la economía, la urbanización, la capacidad extractiva y la movilización de recursos de la administración central se facilitó la diversificación de la sociedad, se debilitó el *poder* de los patronos tradicionales y se facilitó el surgimiento de alternativas para las clientelas en la forma de *votos*. En otras palabras, se debilitó al patrón tradicional pero se matuvieron patrones clientelistas aunque reorganizados. Y es la persistencia de estos patrones clientelistas lo que motivó el análisis de este fenómeno al margen del contexto de la sociedad campesina; es decir, como componente de un *sistema político* modernizado. Los problemas teórico-metodológicos planteados por esta transformación han sido analizados por Kaufman, quien señala tres problemas recurrentes en la literatura sobre el *clientelismo*. Ellos son: el nivel de análisis en que se

utiliza el concepto (micro y macro), la diferenciación entre *clientelismo* y otras formas asociativas, y el estatus del concepto de *clientelismo* como variable explicativa.

El problema que presenta la literatura sobre el *clientelismo* en el nivel de análisis en que se utiliza el concepto es producto de la confusión que resulta de analizar diversos niveles simultáneamente. A veces el énfasis es en el síndrome de las normas y los roles esperados en el contexto de los sistemas de personalidad de los actores (por ejemplo, identificaciones particularistas, concepciones de autoridad jerárquica, orientaciones instrumentalistas hacia la acción social). Otras definiciones de *clientelismo* enfatizan la dimensión “objetiva” de la relación de *poder* que puede o no estar basada en orientaciones culturales. Más aún, mientras la mayoría de los autores comienzan con una elaboración de la relación diádica, su enfoque se expande rápidamente a otras unidades de análisis más amplias como los *partidos políticos*, las burocracias, o el *sistema político*.

Los múltiples focos de la literatura sobre el *clientelismo* es, según Kaufman, una de las virtudes del concepto como base potencial de estudios comparativos. Pero esto a su vez plantea dos cuestiones: ¿cómo hacer la transición conceptual del nivel micro al macro? y ¿a qué nivel macro es el *clientelismo* un concepto organizativo útil? Kaufman plantea tres opciones para la utilización del concepto patrón-cliente a nivel macro de análisis: a) el *clientelismo* como variable atributo de todo macro-sistema; es decir, asumir que el *clientelismo* es un atributo de todo *sistema político* cuya variación radica en el grado de importancia dentro del sistema. b) El *clientelismo* como concepto paradigmático que refiere a una relación vertical de *poder* característica de todo sistema social complejo cuyas distinciones no son de grado sino de tipo c). La derivación de sistemas clientelistas de la red de relaciones diádicas. En cuanto al nivel en que el concepto de *clientelismo* es útil, Kaufman sugiere que se adopte la relación patrón-cliente sólo como uno de los factores que afectan el funcionamiento del sistema.

Para diferenciar los sistemas clientelistas de otros, Kaufman sugiere los siguientes atributos basándose en los escritos de Scott, Lande y Power (1977). En las colectividades clientelistas, la organización de la obediencia depende en gran medida del control que tengan los líderes de recursos escasos y su capacidad de utilizar estos

recursos en intercambios directos con sus seguidores. Así, las relaciones de *poder* clientelistas tienen un carácter instrumental y particularista que las distingue de otras formas de relación con autoridad. En las colectividades clientelistas, los clientes tienen objetivos particularistas y tienden a ser un grupo socialmente heterogéneo que es difícil unificar en términos de raza o etnia. Las colectividades clientelistas son cuasi-grupos, son menos estables y más fluidas que otras formas de asociación.

Finalmente, el *poder* explicativo del concepto de *clientelismo* se relaciona con la propia definición que se adopte del concepto y el nivel de análisis en que se utilice. En concreto, las posiciones varían desde aquellas que plantean que la fuerza explicativa del concepto está en definir la conducta política de los sectores sociales más pobres –particularmente campesinos o sectores urbanos marginados, en tanto son reclutados, movilizados e incorporados al proceso político– y las que enfatizan la utilidad del concepto para dar cuenta de formas sistémicas más globales.

IV. Condiciones favorables al *clientelismo*

A un nivel muy genérico hay cuatro condiciones que según Clapham (*Private Patronage and Public Power: Political Clientelism in the Modern State*. New York, St. Martin's Press, 1982) parecen favorecer el surgimiento de relaciones clientelistas.

La primera es que recursos necesarios o deseados son controlados por un grupo particular mientras muchos otros son excluidos. El tipo de recurso varía dependiendo de la sociedad en cuestión, pero son generalmente recursos percibidos como importantes. Implícito está el que los patronos puedan (o den la impresión de *poder*) ofrecer los recursos en cuestión. La segunda se refiere a que los patronos deben desear o necesitar los servicios que pueden ofrecer los clientes para tener un incentivo de ofrecer los recursos deseados por los clientes. Un factor importante es que los patronos necesiten los clientes para competir con otros patronos en la acumulación de recursos. La tercera es que los clientes como grupo deben estar incapacitados (por represión u otros motivos) para obtener recursos mediante una acción colectiva. La cuarta es la ausencia de una ética de distribución pública basada en criterios universalistas y no en consideraciones particularistas y personales. Para Clapham, la importancia del *clientelismo* en el ejercicio del *poder* estatal se debe a que las estructuras del Estado pueden reproducir las condiciones enumeradas.

En específico, el *clientelismo* de Estado es más variable cuando los gobernantes tienen un control efectivo de recursos deseados y no están constreñidos por normas burocráticas para hacer un uso personalista de ellos. También cuando el apoyo de los subordinados es deseado pero se busca fraccionarlos. En el contexto de estas condiciones generales favorables al *clientelismo* hay que enfatizar, dice Clapham, que hay diferencias sustanciales tanto en el grado de *clientelismo* como en el tipo de *clientelismo* que se observa en distintos *sistemas políticos*.

V. El *clientelismo* en América Latina

En el caso de América Latina, Eisenstadt y Roniger (1984) plantean que el surgimiento de las relaciones clientelistas fueron el resultado de dos procesos. Por un lado, la conquista y el dominio colonial que gestó una sociedad basada en una relación de *poder* fuerte entre los distintos estratos sociales y una preocupación por el orden jerárquico, el prestigio y el honor. Por otro, el debilitamiento de las instituciones centrales de control y la focalización de las relaciones de *poder*. Las relaciones clientelistas aparecieron en diversas esferas de la sociedad. Primeramente, en las haciendas se encontraban los terratenientes con *poder* económico y político y los trabajadores que obtenían acceso a la tierra y otros medios de subsistencia y seguridad a cambio de un trabajo leal. Posteriormente, a partir de mediados del siglo XIX, el surgimiento de estados-nacionales y el desarrollo del parlamentarismo basado en la expansión electoral promovió el desarrollo de relaciones clientelistas dentro de las nuevas estructuras políticas tales como los *partidos políticos* y la burocracia estatal. Así, el *voto* se convirtió en el referente de relación leal. En América Latina, tanto regímenes autoritarios como democráticos han hecho uso del *clientelismo* para establecer, expandir y/o mantener su base social de apoyo. La existencia de Estados propietarios de empresas facilitó la expansión del *clientelismo* a través de empleos públicos, unido esto a una burocracia estatal de bajo entrenamiento y sueldos. Facilita también el *clientelismo* en los países latinoamericanos la corrupción administrativa y el bajo nivel de institucionalización del Estado.

Vocablos de referencia:

Comportamiento electoral
Partidos políticos
Poder

Bibliografía:

- Clapham, Christopher (ed.): *Private Patronage and Public Power: Political Clientelism in the Modern State*. St. Martin's Press. New York, 1982.
- Eisenstadt, S.N. y L. Roniger: *Patrons, Clients and Friends: Impersonal Relations and the Structure of Trust in Society*. Cambridge University Press, Cambridge, 1984.
- Gellner, E y J. Waterbury (eds.): "A Conceptual Framework for the Study of Clientelistic Behavior". *European Journal of Political Research*, No.4. London, 1976.
- Kaufman, Robert: "The Patron-Client Concept and Macro Politics: Prospects and Problems." *Comparative Studies in Society and History*, Vol.16, No.4. London, 1974.
- Kettering, Sharon: *Patrons, Brokers and Clients in Seventeenth Century France*. Oxford University Press, Oxford, 1986.
- Mintz, Sidney and E. Wolf: *An Analysis of Ritual Co-Parenthood (Compadrazgo)*. Southern Journal of Anthropology, No.6. London, 1950.
- Schmidt, S. W., J. C. Scott, C. Lande, and L. Guasti (eds.): *Friends, Followers and Factions: A Reader in Political Clientelism*. University of California Press. Berkeley, 1977.
- Strickon, Arnold y S. Greenfield (eds.): *Structure and Process in Latin America: Patronage, Clientage and Power Systems*. University of New Mexico Press. Albuquerque, 1972.

Rosario ESPINAL

COALICIÓN DE PARTIDOS

I. Necesidad de las coaliciones en la actividad política

Si consideramos a la política como el arte para llevar a cabo diversas objetivos relacionados con el poder. Una de sus facetas recurrentes es la negociación destinada a construir reglas para el manejo de conflictos, resultado de la existencia de intereses disímiles. En un juego en el cual pueden distinguirse actores que pueden ser amigos o adversarios y reconociendo a éstos últimos de los que pueden ser enemigos, a los que se busca eliminar del juego, pronto se llega a la conclusión que se necesita construir coaliciones.

Las alianzas entre partidos políticos pueden ser más o menos permanentes, cuando las mismas implican llevar adelante un programa,

o un proceso político por un período más o menos largo. En otros casos las alianzas pueden ser laxas o ad hoc, apuntando a un problema determinado. Los compromisos tanto estables como laxos, pueden iniciarse con un acuerdo para ganar *elecciones* o parten de un arreglo post electoral. En más de una oportunidad las reglas electorales imponen alianzas (ver: *alianzas electorales*), como en los regímenes presidenciales en los que hay realizar una segunda vuelta para obtener la mayoría requerida para alcanzar la primera magistratura. En una fórmula política parlamentaria la existencia de un sistema multipartidario requiere acuerdos para lograr las mayorías especiales necesarias para gobernar. Aún en regímenes presidencialistas, el ejercicio del gobierno, en más de un caso, requiere el apoyo de mayorías parlamentarias importantes. Cuando estas no están disponibles para el partido que nominalmente es el encargado del gobierno, éste debe forjar alianzas.

Empero, aún en los casos en que existe mayoría parlamentaria, puede que existan requerimientos especiales, tales como mayorías calificadas muy altas, por ejemplo dos tercios de integrantes del parlamento para aprobar ciertas normas fundamentales, o para realizar reformas normas constitucionales, lo que obliga a crear alianzas ad hoc.

En circunstancia de crisis graves del *sistema político*, puede apelarse al mecanismo de alianza, para mantener la *legitimidad* del *sistema político*, que de otro modo puede llegar a quebrarse.

II. La teoría de las coaliciones y las *coaliciones de partidos*

En 1944, Neumann y Morgersten escribieron sobre la teoría de los juegos y sus efectos sobre las decisiones económicas. Esa fue una de las primeras concepciones académicas para describir un antiguo fenómeno que se daba en la práctica, que se describía históricamente o se analizaba sobre la base de exégesis jurídica y se resumía en generalizaciones por parte de los analistas políticos, bajo una pauta formal.

Los autores citados partieron formulando un teorema mínimo que, bajo ciertas condiciones invariables, bajo un *ceteris paribus*, hacen posibles los juegos alternativos entre actores. Las condiciones necesarias del teorema mínimo establecen:

1. Debe haber dos actores enfrentados (personas o grupos).
2. El juego debe tener una condición de “suma cero”, o sea todo lo que gana un participante o equipo lo pierde otro. Se supone que las ganancias y pérdidas son perfectamente mensurables.
3. Todo curso de acción posible debe ser conocido por ambas partes. No sólo todos conocen bien las reglas del juego, sino las posibles movidas que puede hacer cada actor. La condición de información debe ser perfecta.
4. Se exige también una condición de racionalidad, que implica que los actores tomarán un curso de acción que les permite lograr el mayor beneficio posible.

Como en todo trabajo muy formal esas condiciones formuladas por Neumann y Morgersten tienen altas dificultades de aplicación en el campo de las decisiones políticas prácticas. Varios autores, entre los cuales Attali, Buchanan, Riker, Shubick y Tullock, señalaron que es muy raro, casi imposible, cumplir con las condiciones primera y tercera y que en la práctica es muy difícil que se cumpla la segunda condición. Si bien a los efectos analíticos pueden reducirse a dos las posiciones encontradas, se sabe que hay matices que acotan esa reducción y son parte importante de las discusiones de conformación de coaliciones. Asimismo, la segunda condición no es aceptada por las corrientes actuales que propugnan la negociación de conflictos sobre la base de condiciones que rechazan la existencia de juegos suma cero y buscan estrategias de salida ganadoras-ganadoras, donde los actores descubran que el arreglo puede ser llevado a cabo si hay nuevos intereses para cada grupo, aunque se sabe que en la práctica esto no es fácil de lograr. Conceptos como el de “power sharing” y el “consociacionismo” parten de esta premisa.

Estudiando específicamente coaliciones políticas, Riker, en 1963, consideraba que un jugador “racional” podría obtener un premio si se ajustaba a ciertas reglas:

“Dada la situación social dentro de ciertas instituciones donde se toman decisiones y citando como ejemplo la guerra, los juegos de salón y las elecciones, que suponen la existencia de cursos de acción alternativos, con diferentes resultados en cuanto a dinero, poder o

éxito, algunos participantes elegirán la opción que lleve al máximo beneficio y la menor pérdida posible. Estas decisiones serán aceptadas, mientras los que actúan en otra forma, no lograrán, necesariamente, el mismo tipo de aceptación”.

Esta posición tiende a ser solo normativa, y obviamente sólo tiene en cuenta una conducta que puede ser reducida a un “juego”. Valores no mensurables cuantitativamente o eventos como la fortuna, tan citada por Maquiavelo no quedan comprendidos en una teoría racional de juegos. Hasta la década de los ochenta la corriente iluminista y su continuación, que comprendía, tanto las variantes positivistas como las marxistas, optaban por visiones muy racionales, que suponen que el “juego político” podía reglarse notoriamente. Hoy la diversidad cultural es admitida y los marcos de discusión de la *política*, su análisis excede el juego puramente racionalista.

Si tomamos en cuenta la segunda regla respecto al juego suma cero y la aplicamos a las *elecciones*, en principio, podríamos acordar que sí, efectivamente, lo que gana alguien es pérdida para el otro. Sin embargo, en un análisis político más fino, si se va más allá de la mera constatación de cifras, no puede interpretarse tan a rajatabla. Quien pierde bancas en una *elección*, puede lograr compensaciones, si es que tiene un capital político adecuado, o se necesitan sus *votos* en el parlamento, en otra de las estructuras del gobierno. Quien pierde una *elección*, pero es parte de un partido que se proyecta hacia un futuro de crecimiento no ve en ello una derrota, sino sólo una etapa. Por el contrario, aquel partido o candidato que vuelve a ser reelecto, pero por un margen menor y si ello constituye una tendencia, puede ver en ese triunfo el anuncio de su próxima derrota. Kaare Strom considera que, en más de un caso, un partido prefiere mantenerse en la oposición y no ser parte de una coalición de gobierno si esto debilita su capital político y futura posibilidad de ser parte del gobierno con una posición más fuerte.

Downs en 1957 estableció el llamado “principio del tamaño de la coalición”. Para Downs en toda *elección* un partido debería proponerse alcanzar el número de *votos* necesarios para ganar, de acuerdo con las reglas de juego, pero no excederse más allá. Si se deja a los perdedores en una posición en la que éstos quedan reducidos en su capital político careciendo de peso o significación, el juego tiende a terminarse. Además como todos los partidos de tipo “atrapa-todo”

tienden a agregar intereses contradictorios, no deben exacerbar la competencia dentro de los mismos, al sobre pasarse en el nivel de agregación posible.

Obviamente, el argumento presupone un juego estrictamente liberal y no uno en el cual el mecanismo electoral no lo tiene en cuenta. En regímenes autoritarios o los que antiguamente se denominaban totalitarios, así como modernamente en lo que Zakaria denomina “democracias liberales” este principio carece de sentido.

De acuerdo al planteo de Riker, la primera regla de las coaliciones inscripto en la teoría de los juegos es:

“En situaciones sociales donde se da la participación de un número N de personas, donde el juego tiene un resultado “suma cero”, pudiendo haber recompensas secundarias, los participantes tenderán a formar coaliciones, que deben ser lo suficientemente grandes para asegurar el triunfo, pero no más allá de eso”.

Según Riker, si una coalición excede las necesidades del triunfo, luego se producirá una ruptura. Cita como ejemplo la coalición que eliminó a los federalistas de la escena política en EEUU en 1820, la que motivó la desaparición de los liberales (Whright) de 1851 y la que llevó a la reconstitución de los demócratas de 1872.

Sin embargo, Axelrod y Attali señalan que, a veces, hay que construir una coalición más numerosa de lo necesario para poder llevar juntos a adversarios cuya distancia ideológica es demasiado elevada. Los elementos extras proveen conectividad (o conexidad) asegurando la participación de los movimientos extremos de la coalición.

Un ejemplo diferente lo proporciona el PRI mexicano que, entre 1928 y fines del siglo XIX, conformó una coalición tan poderosa que transformó el *sistema político*, de modo que la única competencia política se dio dentro del partido, aunque dentro de límites estrechos. Hay otros ejemplos donde el sistema dominante crea partidos para competir internamente, como ocurrió en el Brasil de tiempos de Getulio Vargas cuando se formó, a la vez, el Partido Trabalhista Brasileiro y el Partido Demócrata Trabalhista, de modo de negar un espacio de acción a quienes podrían oponerse al régimen. La dictadura militar brasileña, comenzada en 1964 siguió el modelo y creó dos

posibles partidos, uno oficial, la Alianza Renovadora Nacionalista y una “oposición leal”, denominada Movimiento Democrático Brasileiro.

El punto central de la discusión dentro de este marco formal es determinar cuál es el grado en que una coalición alcanza su punto óptimo. Las reglas suelen predeterminar ese número. Así, para lograr una mayoría en el parlamento, se necesita, generalmente, más del 50% de los votos. Una segunda vuelta electoral, también suele requerir el mismo porcentaje. En algunos casos, la coalición debe ser muy amplia, por ejemplo, para reformar Constituciones, cuando suelen exigirse mayorías especiales, que pueden alcanzar en algunos países a 2/3 de los parlamentarios y aún recurrir a un *plebiscito* popular para poder ponerla en práctica.

En general, los acuerdos de coalición son más fáciles de negociar a nivel de los notables, de las cúpulas dirigentes de las organizaciones. Allí el manejo “opaco” de las conversaciones, la falta de necesidad de deliberar ampliamente y la rápida percepción de lo que puede ganarse o perderse, permite llevar adelante la operación en forma relativamente rápida. Pero los dirigentes no actúan en el vacío, deben tener en cuenta los intereses de los cuadros medios, de los militantes de base y de los adherentes existentes y potenciales. Para cada uno de estos grupos la percepción de ganancias y pérdidas, así como consideraciones de otro tipo, valorativas, ideológicas, pueden llevarlos a una conclusión diferente a la de las dirigencias. La negociación de base cupular, supone información incompleta, engaños, formulación de programas o promesas que se sabe que no podrán ser ejecutadas.

En muchos casos la relevancia del tema lleva a que tenga que discutirse ampliamente y las dirigencias deban hacer un fuerte trabajo de comunicación social para poder convencer a sus seguidores del rumbo adoptado.

Riker, basándose en las peculiaridades de los sistemas partidarios del mundo desarrollado en los años cincuenta y sesenta, indicada la imposibilidad de que tanto los dirigentes como los votantes tomen al mismo tiempo decisiones racionales. Para este autor los partidos adoptan posiciones ambiguas, dado su carácter atrapa todo, debiendo agregar intereses contrapuestos. Esa conducta, fuertemente racional

de los partidos puede no ser percibida así por votantes con claros intereses que no se expresan. En cambio, si un partido tiene una conducta menos racional, si define claramente por una postura ideológica, el partido hace más clara su conducta para un grupo de *electores* que la considera racional, pero será rechazada por otros que también la considerarán de ese modo.

Obviamente, el modelo que se sigue en el análisis es de los partidos que siguen orientaciones claras de tipo socialdemócrata, socialcristianos, liberales o conservadores.

Riker y otros señalan también que aparte del principio del tamaño mínimo debe atenderse al desequilibrio. En esencia toda coalición es inestable y tendería a la eliminación de participantes en la misma. Dado que una coalición ganadora, por el hecho de serlo, acrecienta su *poder* y recursos y consiguientemente, su número, tiende siempre a volver al tamaño “mínimo” necesario, aquel que hace más “rentable” gozar de los beneficios, al tener que compartirlos con menos y, por lo tanto, tiende a expulsar a todos aquellos que puedan ser considerados innecesarios.

III. Tipos de coaliciones

La historia de los partidos europeos muestra una rica historia de coaliciones, mientras que son raras en EEUU y en el resto del mundo dependen de la estructura de los *sistemas políticos*, de su arquitectura, así como de las reglas de juego, de la ingeniería electoral. Los regímenes parlamentarios en los que existe un sistema pluripartidario son los que llevan necesariamente a la conformación de coaliciones. Los regímenes presidenciales, en cambio, especialmente aquellos donde la capacidad de dominio del Poder Ejecutivo es muy alta tienden a hacer bajar la presencia de las coaliciones.

A. *Coaliciones electorales*

Las mismas suelen conformarse en torno a un programa común electoral para lograr un resultado más favorable, para enfrentar a una coalición conformada por adversarios, o para crear una fuerza unida con base en grupos políticos más pequeños.

Las normas legales pueden permitir su formación formalmente, o simplemente ignorarlas o no permitir las. En estos últimos casos, sin

embargo, pueden conformarse jugando con vacíos o con las propias normas electorales de modo de conformar una fuerza política que en los hechos sea una coalición aunque legalmente no pueda presentarse como tal.

La representación proporcional no incentiva la formación de coaliciones para disputar cargos parlamentarios, a menos que las mismas sirvan para otro propósito más allá de la disputa de las bancas. Tampoco la existencia de regímenes parlamentarios, aunque un sistema uninominal y parlamentario sólo podría permitirlos en los casos en que un partido carece de presencia en ciertas zonas, por lo cual le conviene apoyar a una fuerza regional a cambio del apoyo de la misma en el parlamento nacional a elegir. En los sistemas parlamentarios hay un caso en que la formación de alianzas es totalmente necesaria a nivel electoral, en los sistemas de doble vuelta, como el que ha existido en Francia en la década del ochenta. Se necesita formar alianzas de modo de intercambiar *votos* en aquellas zonas donde se necesita sumar *votos* para alcanzar la banca. Los que pierden en la primera vuelta, descartados del doble turno, pueden negociar sus *votos* a cambio de apoyos en otras zonas donde sí se disputan *votos* o eventualmente en recompensas de otro tipo.

En la práctica en estos casos se trata de intercambiar *votos* o indicar a los adherentes que deben votar a candidatos de un partido diferente, explicando las razones de arreglo y qué se espera del mismo.

En los regímenes presidenciales, si hay segunda vuelta, la conformación de alianzas es un hecho común. En muchos casos el predominio de un partido obliga a los restantes grupos opositores a realizar alianzas a pesar de la fuerte distancia ideológica entre ellos cuando buscan tener una representación, pero, por lo general, ello solo es posible dentro de un marco de reglas que permite la representación proporcional. En tal caso la coalición supone una forma de supervivencia de la opción política y no un intento de ganar.

La forma de efectivizar la alianza varía de acuerdo con las reglas electorales. Cuando las mismas son permitidas por la Ley electoral vigente los partidos acuerdan qué cargos poner en cada alianza de acuerdo a las reglas. A veces ello implica tener una fórmula presidencial común y fórmulas para el parlamento por cada uno de los partidos que conforman la alianza. La existencia de sistemas de *voto* por

acumulación, como el uruguayo, permite este último juego para las fracciones internas y también para formar coaliciones.

Cuando no están permitidas las coaliciones hay que recurrir a medidas informales para conformarlas. En algunos casos se procede a negociar de antemano el número de puestos y ubicación de los candidatos al parlamento. *Elecciones* de tipo primario o internas pueden ser uno de los mecanismos utilizados a ese fin.

En general, las coaliciones electorales suelen ser poco estables, sin embargo, hay casos de *movimientos políticos* que iniciaron su existencia en esa forma y lograron consolidarse, sea tras la figura de un líder o de una posición, como puede ser en América Latina el justicialismo en Argentina o la Concertación por la Democracia en Chile y el Frente Amplio en Uruguay. En marco “liberal” puede considerarse los diversos agrupamientos que han apoyado al Presidente Fujimori en Perú, Cambio 90 en ese año, Cambio 95 en 1995 y Somos Perú 2000 en el año 2000.

B. Alianzas de partidos para gobernar o bloquear una acción de gobierno

En los gobiernos parlamentarios que requieren la existencia de un gabinete con confianza parlamentaria si ningún partido alcanza el 50% de las bancas de la asamblea representativa, se requiere necesariamente conformar una alianza para gobernar. A su vez en los regímenes presidenciales las alianzas pueden requerirse permanentemente para aprobar todo tipo de legislación que requiere mayoría absoluta, o especial. Asimismo para sostener vetos, cuando las normas imponen ciertas mayorías que respalden al presidente. En este caso la alianza puede no ser permanente. Asimismo en ciertos casos la oposición, aunque puede estar conformada por más de un partido, puede a pesar de la distancia ideológica tratar de aliarse para bloquear la acción de gobierno que, en ciertas circunstancias, puede afectar los intereses de las diversas organizaciones que se coaligan.

Si bien el esquema de alianzas puede parecer inestable, la conformación de las mismas a veces dura largo tiempo como la que sostuvieron en el pasado socialdemócratas y liberales en Alemania, luego pasando a ser una de liberales y democristianos, para llegar a fines de siglo a una de socialdemócratas y verdes ecologistas. En

Francia la existencia de alianzas de centro izquierda y de centro derecha, que se han alternado en ganar *elecciones* y elegir presidentes y formar gobiernos con mayoría parlamentaria, tiene ya medio siglo de existencia. En España las alianzas de partidos regionales como los nacionalistas vascos y Convergencia y Unió de Cataluña con los socialistas del PSOE español entre 1982 y 1998 y luego con el Partido Popular han demostrado ser estables. Mucho menos lo han sido en Italia, donde siempre se presentó como ejemplo la escasa duración de sus gobiernos, país que, además, sufrió un cambio muy fuerte de su sistema partidario al desaparecer los partidos emergentes al fin de la segunda guerra mundial y ser sustituidos por nuevos partidos que han vuelto a conformar coaliciones inestables que suelen durar a lo máximo un par de años. Sin embargo, el juego consiste en constantemente reajustar los actores que las integran y cada uno de ellos asumir diversos roles, sea como participantes del gobierno o como opositores.

En América Latina el caso más importante de coalición electoral y de gobierno de los últimos tiempos es la Concertación chilena, conformada a partir de 1988 básicamente por tres partidos, el democristiano, el socialista y el Partido por la Democracia (PPD), los que junto a socios menores ha conducido el país desde el fin del régimen del General Pinochet. En Brasil, país de partidos poco estructurados, cambiantes en sus posiciones y liderazgos, la *transición a la democracia* y el proceso de consolidación ha sido conducido por diversas coaliciones de gobierno centradas en acuerdos difíciles a nivel de los partidos y de los liderazgos regionales. En Bolivia hay un régimen presidencial que, de hecho, ha funcionado dentro de normas que lo hacen parecer mucho a uno de tipo parlamentario desde comienzos de los años ochenta con diversas alineaciones; el Movimiento de Izquierda Revolucionario, de izquierda, logró la presidencia siendo el tercer partido en número de *votos*, gracias a un acuerdo con la Acción Nacionalista Democrática de derecha y, a su vez, este último obtuvo la primera magistratura siendo la primera minoría contando nuevamente con el apoyo del MIR, mientras que el centrista Movimiento Nacionalista Revolucionario que también tuvo dos períodos presidenciales logró en una ocasión apoyos de la izquierda y centro, siendo el principal socio el izquierdista Movimiento Bolivia Libre, otros pequeños partidos y grupos indígenas.

C. Alianzas en tiempos de crisis

En períodos en el que el *régimen político* puede estar amenazado, por fuerte inestabilidad social, por amenazas de grupos armados revolucionarios o militares que no aceptan el mando civil, o ante peligros provenientes del exterior, los partidos pueden deponer diferencias y asumir conjuntamente el gobierno. También en los casos de transición de regímenes cuando se sale de uno autoritario, puede requerirse que haya un amplio pacto de consenso entre los partidos respecto a políticas de estado a llevar a cabo, o aún el manejo de gobiernos de unidad nacional.

Los gobiernos de unidad nacional son, por naturaleza temporarios y se supone que desaparecerán una vez pasado el período de amenaza. En estos casos se trata de un pacto forzoso que se asume ante las urgencias de la hora. Sin embargo, hay casos en que el acuerdo dura largo tiempo.

América Latina muestra ricos ejemplos. Entre los años sesenta y setenta en Colombia y Venezuela se acordaron pactos de alternancia entre los principales partidos de esos países, liberales y conservadores en Colombia y socialcristianos del COPEI y socialdemócratas de Acción Democrática en Venezuela, para asegurarse quién sería el ganador de las *elecciones*. Si bien esto no conformaba una alianza strictu sensu, de hecho ha llevado a un proceso consociacional de fuerte impacto para la estabilidad de esos países durante largo tiempo. En Colombia se buscaba superar el proceso de guerra civil entre liberales y conservadores. Si bien la violencia no pudo eliminarse al operar las guerrillas que partiendo del liberalismo pasaron a ser marxistas, el problema no afectó la estabilidad del *régimen político*. En Venezuela el acuerdo era para superar la situación autoritaria impuesta por el General Pérez Jiménez en los años cincuenta. En Paraguay en 1999, luego del asesinato del vicepresidente y la inmediata renuncia del presidente, se realizó una alianza de una parte del Partido Colorado, la ANR, con el otro partido tradicional el Liberal y una coalición de centro-izquierda, Encuentro Nacional, que sólo dejó afuera a la fracción colorada que respaldó al General Lino Oviedo. Este último caso muestra un tipo de alianza entre una fracción partidaria y otros partidos, esquema que suele repetirse en períodos de crisis de un partido dominante, hegemónico. Italia es rica en ejemplos de esta especie.

El arreglo de disputas de tipo étnico, como en el caso de Sudáfrica también requirió acuerdos y alianzas fuertes entre partidos, sobre la base del concepto de “power sharing” de compartir el *poder*, conformando regímenes consociacionales que pueden tener altos niveles de formalidad. Este tipo de arreglos incluye también acuerdos entre partidos nacionales y regionales que defienden una identidad determinada por etnia o lenguaje, como ocurre en Bélgica y Holanda o en el pasado en el Líbano. El manejo de fórmulas consociacionales tiende a desmentir la fórmula de Stuart Mill, quien en 1861 sostenía que la *democracia* era prácticamente imposible en un marco multiétnico o multilingual, por lo cual, quedaba implícito que sólo las fórmulas imperiales eran aplicables a esos países. Lijphardt ha preconizado que es posible tener regímenes democráticos en sociedades fuertemente divididas si se aplican al mismo tiempo fórmulas que permitan compartir el Poder Ejecutivo y manejar fuerte autonomía para cada grupo (étnico o lingüístico) en cuestión. Lijphardt señala entre los casos exitosos a Suiza desde 1943, Bélgica desde 1970, Líbano de 1943 a 1975, Malasia desde 1955 a 1969, India desde la independencia, Africa del Sur desde 1994 y Colombia entre 1958 y 1974, aunque reconoce los fracasos de Chipre y Líbano luego de 1975, debiendo agregarse recientes problemas en África, los más notorios entre hutus y tutsis en Burundi y Rwanda. Pero también deben citarse experiencias exitosas como la África del Sur bajo el mandato de Nelson Mandela.

Vocablos de referencia:

Alianzas electorales
Ballottage
Consolidación de la democracia
Elecciones
Ley de lemas
Sistemas de partidos
Transición a la democracia

Bibliografía:

Attali, Jacques: *Les modeles politiques*. PUF. Paris 1972.
Boulle, Lawrence: *Constitutional Reform and Apartheid State: Legitimacy Consociationalism and Control and South Africa*. Cambridge Univ. Press. London: 1994.

- Buchanan, J. & Tullock, G.: *The Calculus of Consent*. Ann Arbor, University of Michigan Press. Michigan, 1962.
- Downs, Anthony: *An Economic Theory of Democracy*. Harper & Row. New York, 1997.
- Lijphart, Arend: *The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Univ. of California. Press. Berkeley, 1987.
- Maquiavello, Nicola: *Discursos sobre las Décadas de Tito Livio*. Americana. Buenos Aires, 1994.
- Nohlen, Dieter: *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. México, 1994.
- Neumann, J. V. and Morgenstern, O.: *The Theory of Games and Economic Behavior*. Princeton University Press. Boston, 1997.
- Riker, William H.: *The Theory of political coalitions*. Yale University Press. New Haven, 1963.
- Sisk, Timothy: *Power - Sharing and International Negotiation in Ethnic Conflicts*. USIP. Washington DC, 1996.
- Shubick, M. (ed.): *Reading in game theory and political Behavior*. Garden City. Doubleday and Co. Boston, 1954.
- Wright, Robert: *Non Zero. The Logic of Human Destiny*. Pantheon Books. New York, 1999.
- Zakaria, Fereed: "The Rise of Illiberal Democracy" in *Foreign Affairs*. Nov. Dec. Boston, 1999.

Juan RIAL

COCIENTE ELECTORAL

I. Concepto

Por *cociente electoral* se entiende el número de votos necesarios para obtener uno de los puestos sometidos a *elección* mediante sistemas de representación proporcional, y se calcula aplicando alguna de las fórmulas que se explican más adelante. De acuerdo al tipo de circunscripción que se utiliza para la distribución de cargos se habla de *cociente electoral* nacional, regional, provincial, estatal, municipal, etcétera. Es de notar que algunos autores al referirse al *cociente electoral* utilizan la denominación de cuota electoral. En realidad ambos términos parecen correctos. La palabra cociente hace referencia a la manera como se calcula, es decir al hecho de que es el producto de una división en la cual el

dividendo es el total de *votos* válidos, y el divisor es un número variable según el tipo de cociente en uso, pero que siempre tiene como componente principal la cantidad de puestos a adjudicar. Cuota, por otra parte, denota la función que cumple, determinando el número de puestos para cada lista según las veces que esté contenida en su respectiva votación.

II. Tipos de *Cociente Electoral*

A. *Cociente natural*

También conocido como Cociente de Hare, en honor a Thomas Hare, quien en su libro “La Maquinaria de la Representación”, publicado en 1857, propuso su utilización conjuntamente con el Sistema del Voto Unico Transferible. Se obtiene dividiendo el número total de *votos* válidos a tomar en cuenta entre el número de puestos a adjudicar en la circunscripción correspondiente. Usamos la expresión: “*votos* válidos a tomar en cuenta”, y no simplemente la de “*votos* válidos”, porque algunas legislaciones realizan el cálculo del cociente sobre la base de una parte de los *votos*; por ejemplo: en el caso italiano, para la segunda distribución a nivel nacional, se obtiene el cociente dividiendo la suma de los *votos* restantes durante el primer reparto entre los puestos no adjudicados en el mismo; además sólo entran en esta operación los *votos* de los partidos que han superado la *barrera electoral* (300.000 *votos* y un puesto en la distribución al nivel de circunscripciones).

$$\text{COCIENTE NATURAL} = \frac{\text{VOTOS}}{\text{PUESTOS}}$$

Ha sido denominado cociente natural porque corresponde al número de *votos* que en perfecta *proporcionalidad* debería recibir una lista de candidatos por cada puesto que se le adjudique. Representa el costo en *votos* que proporcionalmente debe tener cada cargo. Este cociente sirve de base para la distribución de cargos restantes a nivel nacional en Italia, como ya se indicó, y para la distribución de puestos según los *votos* por lista a nivel nacional en Alemania, donde se usa la llamada fórmula de Niemeyer que es una forma abreviada del sistema de los restos más altos con base en el cociente natural. También se recurre a este cociente en Venezuela para la adjudicación a nivel nacional de diputados y senadores adicionales. El cociente natural presenta el problema que a consecuencia de que la votación efectiva de las diferentes listas rara vez es un múltiplo exacto del cociente, casi siempre su aplicación deja *votos* sobrantes (restos) y puestos sin distribuir.

A fin de reducir tanto los unos como los otros, se han propuesto modificaciones que han dado origen a los cocientes que pasamos a analizar.

B. *Cociente de Droop*

Denominado así en honor a su proponente, el abogado inglés Henry Droop, cuyo libro *Sobre el Método para Elegir los Representantes* fue publicado en 1868. Se calcula dividiendo el total de *votos* válidos a tomar en cuenta entre el número de puestos a distribuir más uno, y luego al número entero que resulte se le añade uno.

$$\text{COCIENTE DE DROOP} = \frac{\text{VOTOS}}{\text{PUESTOS} + 1} + 1$$

El cociente de Droop tiene la característica de ser el que teóricamente permite la distribución de un número mayor de cargos sin llegar nunca a repartir más de los que correspondan a la respectiva circunscripción. En otras palabras, es el divisor más pequeño utilizable sin peligro de adjudicar más puestos que los sometidos a *elección*. Como veremos, algunas leyes electorales han adoptado cocientes aun menores, pero esto las ha obligado a prever correctivos para el caso de que se presente este problema.

En la actualidad el cociente de Droop sirve de base al Sistema del Voto Unico Transferible en Irlanda, Malta y Australia (senado). También se usa dentro del llamado sistema de Hagenbach-Bischoff, que emplea la distribución por cociente para la primera distribución y el método *D'Hondt* (media más elevada) para la adjudicación de los cargos restantes, por ello algunos autores dan a este cociente el nombre de Hagenbach-Bischoff. En esta modalidad (combinado con el método *D'Hondt*) funciona en Suiza, Luxemburgo y Lichstenstein.

C. *Cociente Imperial*

Se calcula dividiendo el total de *votos* válidos a tomar en cuenta entre el número de puestos a distribuir más dos.

$$\text{COCIENTE IMPERIAL} = \frac{\text{VOTOS}}{\text{PUESTOS} + 2}$$

Este cociente se utiliza en Italia, en la *elección* de la Cámara de Diputados, para realizar la primera distribución de cargos a nivel de

circunscripciones. De 1946 a 1956 en este país se empleó un cociente aún menor, producto de dividir el número de *votos* entre el número de puestos más tres. En el caso italiano la utilización de cocientes pequeños favorece a los partidos grandes ya que reduce el número de cargos a adjudicarse a nivel nacional, que es donde más posibilidades tienen los partidos minoritarios. Al usar este cociente como base para la distribución de cargos aumentan las posibilidades de adjudicar todos los puestos en la primera fase; pero, al mismo tiempo surge el peligro de otorgar más cargos de los que están en disputa. De suceder esto en Italia, se repite el procedimiento pero utilizando como divisor para calcular el cociente el número de puestos más uno.

D. El método Hare-Niemeyer

Muchas veces se considera dentro de los procedimientos de cociente. No obstante la similitud del resultado con el cociente Hare, el sistema de cálculo del método Hare/Niemeyer es bien diferente:

$$\frac{\text{VOTOS X PUESTOS}}{\text{TOTAL DE VOTOS}}$$

De esta operación no resulta una cantidad de *votos* necesarios para que un partido obtenga un escaño, sino una cifra que indica la cantidad de escaños que corresponden a cada partido. Los escaños sobrantes se distribuyen según el orden de las décimas, de modo que no es necesario un procedimiento adicional. A pesar de su precisión matemática, este sistema que se ha introducido en Alemania en 1985, puede producir “resultados ilógicos”, como el de que un partido que ha ganado un escaño lo puede perder al aumentar en uno el número de escaños a distribuir.

Vocablos de referencia:

Fórmula electoral
Representación política
Sistemas electorales
Voto

Bibliografía:

Bogdanor, Vernon; Butler, David: *Democracy and Elections, Electoral Systems and Their Political Consequences*. Comp. Cambridge University Press, Cambridge, 1983.

- Carreras, Francesco de, Valles, Josep: *Las Elecciones*. Blume, Barcelona, 1977.
- Hano, Geoffrey, Orgel, Jacques, Gesasse, Christophe. *European Electoral Systems*. Handbook Butterworth, London, 1979.
- Carstairs, Andrew: *A Short History of Electoral Systems in Western Europe*: George and Unwin, London, 1980.
- Lanchester, Fulco: *Sistemi Elettorali e Forma di Governo* Mulino. Bologna, 1981.
- Nohlen, Dieter: *Sistemas Electorales del Mundo*, Trad. Ramón García C. Centro de Estudios constitucionales. Madrid, 1981.
- Rae, Douglas: *The Political Consequences of Electoral Laws*. Yale University Press, New Haven, 1967.

José E. MOLINA

COLEGIO ELECTORAL

Colegio Electoral no es una voz unívoca en la legislación electoral moderna. Ella es utilizada en tres acepciones diferentes, dentro de las cuales es posible también encontrar matices. Veamos los tres sentidos en que se utilizó la expresión “*colegio electoral*”:

- a) Como lugar donde un conjunto de ciudadanos ejerce el voto. En cada *colegio electoral* pueden funcionar una o varias mesas electorales (ver *mesas de votación*). En este sentido se usa la voz “*colegio electoral*” en España¹. Se trata usualmente de locales públicos, tales como escuelas, ayuntamientos, etc.

En la República Dominicana² y en Puerto Rico³ se utiliza la expresión *colegio electoral* con este significado de local donde un grupo de ciudadanos debe ejercer su voto, pero con una variación.

1 Vallés, J. y A. Bosch: *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona: Ariel. Pág. 65. Espín, E. y F. García, 1977: “Apéndice II: Diccionario Electoral de Urgencia”, en J. de Esteban et al. *El Proceso Electoral*. Editorial Labor. Barcelona, España, 1997, Pág. 378.

2 Ley Electoral 275-97 del 16 de diciembre de 1997.

3 Ley Electoral de Puerto Rico, del 20 de diciembre de 1977.

En estos casos, en cada local de votación funciona una sola mesa electoral a la cual se le da la denominación también de “*colegio electoral*”. Es decir, la voz “colegio electoral” se refiere tanto al local como a la comúnmente denominada mesa electoral. La directiva de este *organismo electoral* es denominada “*junta de colegio*” en Puerto Rico, mientras que en República Dominicana la Ley indica que el “personal del colegio” estará conformado por un presidente, primero y segundo vocales, secretario y sustituto del secretario. En Puerto Rico se distingue entre *colegios electorales* abiertos y cerrados. Se les llama abiertos cuando los *electores* pueden llegar en cualquier momento durante el período previsto para la votación, hacen su fila, votan y se retiran. El colegio es cerrado cuando el *elector* al llegar al lugar de votación debe registrarse ante la directiva del colegio, luego de lo cual debe incorporarse y permanecer en una fila hasta que sea llamado para votar. Este registro debe hacerse en un lapso determinado, luego del cual se cierra y no se admiten nuevos *electores*. En Puerto Rico los colegios son en principio abiertos, pero la ley permite que se les otorgue carácter de cerrados cuando la junta de colegio considere que no es posible acomodar a los *electores* dentro del local y sea necesario realizar una fila exterior, a la que se denomina “fila cerrada”. En República Dominicana⁴ los *colegios electorales* son obligatoriamente cerrados, en el sentido arriba indicado, con la modalidad adicional de que las mujeres deben acudir en la mañana y los hombres en la tarde.

- b) Como sinónimo de *circunscripción electoral* (ver *circunscripciones electorales*). En esta concepción la voz *colegio electoral* hace referencia al conjunto de *electores* cuyos votos se escrutan para determinar uno o varios de los cargos sometidos a *elección*. Este es el sentido en que se utiliza la voz “*colegio electoral*” en Italia⁵. Dentro de esta acepción, los *colegios electorales* pueden ser territoriales o no territoriales. Los primeros son los más usuales hoy en día. En ellos, los habitantes con derecho a *voto* de un determinado territorio son llamados a elegir uno o varios cargos. En los colegios o

4 Ray Guevara, M.: “República Dominicana. Elecciones presidenciales 16 de mayo y 30 de junio de 1996”. *Boletín Electoral Latinoamericano*, XV, mayo-junio, pág. 12. Bolívar, J., 1996: “República Dominicana. Elecciones Presidenciales 16 de mayo y 30 de junio de 1996”. *Boletín Electoral Latinoamericano*, XV, mayo-junio 1996: pág. 24.

5 Barile, P.: *Istituzione di Diritto Pubblico*, Padova: CEDAN. Pág. 150. Lanchester, F.: *Sistemi elettorali e forma di governo*, Società Editrice Il Mulino, Bologna, 1987. Pág. 89.

circunscripciones no territoriales, los ciudadanos que posean una determinada característica, por ejemplo pertenecer a la población indígena, son llamados a elegir uno o varios cargos.

- c) Para referirse a un conjunto de personas, que actuando como representantes de una colectividad más amplia, tienen la función de elegir uno o más funcionarios. El caso más conocido es el del *colegio electoral* encargado de elegir al presidente y vicepresidente de la *República* en algunos países de régimen presidencial. En esta acepción el término se utiliza para denominar al grupo de personas, seleccionadas por votación popular, que tienen la función de elegir al presidente y al vicepresidente de la *república*. Se trata de un mecanismo de *elección* formalmente indirecta de los máximos funcionarios del Poder Ejecutivo, que en la práctica se ha convertido en una decisión popular directa. Actualmente se continúa utilizando en los Estados Unidos de Norteamérica⁶. Argentina mantuvo el *colegio electoral* para la *elección* presidencial hasta la *elección* de 1989⁷. Este procedimiento fue sustituido por la *elección* directa en la reforma constitucional de 1994.

En los Estados Unidos, los ciudadanos de cada uno de los estados de la unión eligen un número de *electores* igual a la suma de parlamentarios al Congreso (senadores y miembros de la Cámara de Representantes) que corresponden a la entidad (el distrito sede del gobierno elige tantos *electores* como senadores y representantes le corresponderían si fuera un estado, pero no más que el estado con menor representación); la *elección* se realiza por el sistema mayoritario de lista en circunscripciones plurinominales. Cada candidato presidencial postula una lista de *electores* en cada estado. La lista ganadora obtiene todos los *electores* de la entidad. Con posterioridad los *electores* votan por uno de los candidatos a presidente y por uno de los candidatos a vicepresidente. Obtienen los cargos los candidatos que en cada caso logren la mayoría absoluta de los *votos* del *Colegio Electoral*. Si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta para el cargo de presidente, la

6 Corwin, E., Chase, H., y Ducat, C.: La Constitución de los Estados Unidos y su significado actual". Tomado de la decimacuarta edición en inglés. Editorial Fraternal. Buenos Aires, 1987. Pág. 202. Sánchez Agesta, L.: *Curso de Derecho Constitucional Comparado*. Sexta edición. Universidad de Madrid. Madrid, 1976. Pág. 192.

7 León-Roesch, M. y Samoilovich, D.: "Argentina". En Nohlen, D., (ed.), *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José de Costa Rica, 1993. Pág. 9. Bidart Campos, G.: *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*. EDIAR. Buenos Aires, 1989. Págs. 38-39.

decisión se traslada a la Cámara de Representantes. Si la mayoría absoluta no se alcanza para la vicepresidencia, corresponde hacer la *elección* al Senado.

Aunque se trata formalmente de una *elección* indirecta, en la práctica, tanto en los Estados Unidos de Norteamérica como en Argentina hasta 1989, la *elección* ha tenido los mismos efectos que una *elección* directa, ya que los postulados en las listas como “*electores*” están comprometidos irrevocablemente con candidatos específicos. Cuando un ciudadano vota por una lista de “*electores*” en realidad está votando por unos candidatos específicos para la presidencia y la vicepresidencia. No ha ocurrido en tiempos modernos que los “*electores*” comprometidos públicamente con un candidato, luego hayan votado por otro. La situación cambiaría radicalmente si en vez de dividirse los escaños del *Colegio Electoral* entre dos candidatos mayoritarios, lo hicieran entre tres o más, y ninguno obtuviera la mayoría. En esas circunstancias la decisión final sería producto de un acuerdo político, y obviamente le daría un carácter indirecto a la *elección*. Si ello ocurriera posiblemente se incrementarían enormemente los partidarios de descartar el *Colegio Electoral* y establecer formalmente en los Estados Unidos la *elección* directa. Puede decirse que la permanencia del *Colegio Electoral* en el tiempo, depende de que el contexto político actual se mantenga, de modo que sus efectos sigan siendo similares a los de una *elección* directa. Un cambio en el contexto político muy probablemente determinaría una modificación del *sistema electoral*.

Vocablos de referencia:

Circunscripciones electorales

Mesas de votación

Sistemas electorales

Bibliografía:

Barile, P.: *Istituzione di Diritto Pubblico*, CEDAN. Padova, 1987.

Bidart Campos, G.: *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*. EDIAR. Buenos Aires, 1989.

Bolívar, J.: “República Dominicana. Elecciones Presidenciales 16 de mayo y 30 de junio de 1996”. *Boletín Electoral Latinoamericano*, XV, mayo-junio 1996, pág. 24.

Corwin, E., Chase, H., y Ducat, C.: *La constitución de los Estados Unidos y su significado actual*. Tomado de la decimacuarta edición en inglés. Editorial Fraterna. Buenos Aires, 1987.

- Espín, E. y F. García: "Apéndice II: Diccionario Electoral de Urgencia", en J. de Esteban et al. *El proceso Electoral*, Editorial Labor, Barcelona, España, 1977: págs. 377-381.
- Lanchester, F.: *Sistemi elettorali e forma di governo*, Società Editrice Il Mulino. Bologna.
- León-Roesch, M. y Samoilovich, D.: "Argentina". En Nohlen, D., ed., *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1993.
- Ray Guevara, M.: "República Dominicana. Elecciones presidenciales 16 de mayo y 30 de junio de 1996". *Boletín Electoral Latinoamericano*, XV, mayo-junio 1996.
- Sánchez Agesta, L.: *Curso de Derecho Constitucional Comparado*. Sexta edición. Universidad de Madrid. Madrid, 1976.
- Vallés, J. y A. Bosch: *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel. Barcelona, 1997.

José E. MOLINA

COMPETICIÓN POLÍTICA

I. El concepto y sus principios

La idea de *competición política* implica la actividad continuada y simultánea, electoral y pre y post-electoral de varios partidos, movimientos o grupos políticos, ordenada a obtener la administración o gobierno de un Estado, magistraturas o grupos de representación en las corporaciones públicas electivas, en condiciones de igualdad y libertad, y dentro de las regulaciones constitucionales y legales.

Presupone el multipartidismo espacios de libre opinión, un *sistema electoral* abierto, con *sufragio* universal y representación mayoritaria o proporcional que posibilite varias opciones o alternativas, así como el respeto a los *resultados electorales*. En consecuencia, existe sólo cuando en los procesos políticos y electorales participan dos o más partidos. El monopartidismo es su negación, de manera que viene a ser condición fundamental de la *democracia* como juego alternativo entre mayorías y minorías, entre gobierno y partidos opositores, entre fuerzas tradicionales y movimientos innovadores.

La *competición política* legalizada es la regularización o racionalización de los antagonismos políticos, su solución institucional y pacífica, mediante los *procesos electorales* periódicos en los que se establece el volumen de la *opinión pública* que respalda a cada candidato, partido o programa, mecanismo de reparto de poderes y de su reajuste, sensible a los cambios de las opiniones públicas.

Su desarrollo eficaz implica formulaciones ideológicas o propuestas de acción comparables, polémicas, y gestión de los partidarios de cada una para organizar, financiar y captar los *electores* potenciales, a fin de superar, empleando estrategias, procedimientos y medios similares a los de la concurrencia económica.

En la raíz de este concepto está la idea de que la *política* es acción, quehacer, proceso dinámico y pragmático que persigue resultados concretos e inmediatos. Acción que tiene por objeto la movilización de masas, ya por convicción, persuasión de racional, *manipulación* pasional o de intereses, sus protagonistas pueden ser los caudillos, cuando la competencia se traduce en enfrentamientos personalistas, los partidos y sus organizaciones, y los ciudadanos activos, en grupos de opiniones compartidas, independientes de los partidos o vinculados a los mismos.

La rivalidad ideológica y electoral interpartidaria se proyecta al ámbito parlamentario, dentro del cual el obstruccionismo contra las iniciativas gubernamentales y la presión sobre los grupos minoritarios reflejan el enfrentamiento de pensamiento, intereses, regiones, etnias, religiones y, obviamente, partidos, que son las motivaciones que animan la competencia política.

Las instituciones hereditarias, vitalicias, cooptadas, dictatoriales, unipartidistas, autoritarias, eliminan o limitan la competencia.

II. Su funcionamiento. Las condiciones y los medios

- a) El ámbito territorial. La competencia política tiene lugar en todos los niveles del *poder*: internacional, nacional, regional y local, según la jurisdicción de las posiciones políticas por las cuales contiende y el alcance de los intereses en pugna. A esta distinción responde la existencia de partidos regionales, a veces expresión de partidos separatistas, y los reductos electorales en los que aún

predomina el caciquismo. Movimientos que se califican de independientes, de extra o suprapartidarios, y organizaciones cívicas de órbita local rompen la tendencia de integración nacional de la mayoría de los partidos modernos.

Matiza esta tendencia igualmente la coordinación creciente a nivel supranacional entre partidos afines como la *democracia* cristiana, la social *democracia*, los partidos conservadores y los comunistas. La *elección* de parlamentarios supranacionales dentro de los procesos de integración económica del tipo de las Comunidades Europeas y de la Comunidad Andina condicionan también el ámbito de la competencia.

- b) Autonomía y centralización. En conexión con la cuestión planteada en el literal antecedente, las organizaciones para competir políticamente centralizan su dirección y recursos o se dan estructuras de tipo federal.

En el primer caso, las directivas son nacionales, pero flexibilizan su centralismo al articularse con comités regionales y locales, delegatarios para la ejecución de los programas y la estrategia partidaria en su territorio, con mayor o menor independencia en cuanto a los asuntos provinciales o vecinales.

En la otra alternativa, aunque el partido o movimiento sea nacional, su unidad viene dada por la adhesión libre de las organizaciones regionales para el trabajo común a escala nacional, manteniendo la autonomía directiva y operativa seccional. Articulación que, por no ser la jerárquica del centralismo, no puede conservarse sino por fuertes motivaciones doctrinarias, por modalidades del *sistema electoral*, como las primarias norteamericanas en la *elección* presidencial o el carisma caudillista.

- c) Los esquemas típicos. La competencia política se desarrolla según ciertos esquemas, ya clásicos, dependientes básicamente del régimen de partidos y de la *forma de gobierno* del Estado.

El Bipartidismo. El más simple es el que se estructura en los regímenes bipartidistas, en los cuales el partido de mayoría gobierna y el otro ejerce la oposición, dentro el cual la competencia es más o menos aguda y compleja según la proporción de fuerzas

electorales se aproxime o no a un relativo equilibrio, o se trate de partidos con alguna o mucha afinidad de intereses e ideas, o que uno de ellos sea radical y el otro moderado, y existan o no uno o varios partidos menores que, en coalición, podría desdibujar el esquema bipolar al sumarse al gobierno o a la oposición.

El multipartidismo. En este esquema, la competencia es más compleja. Varían las estrategias y el esquema mismo, ya se trate de un régimen con un partido dominante, o sea, con mayoría frente a cada uno y a todos los demás partidos sumados, caso en el cual puede derivarse a una modalidad del primer esquema, cuando la mayoría gobierna sola y las minorías trabajan en equipo para hacer oposición.

Pero la situación es distinta si no hay partido dominante sino de mayoría relativa y, por eso, debe integrarse por coalición la mayoría gobernante, lo que diluye y hace fluida la competencia a cada coyuntura crítica. Esquema inestable por la heterogeneidad de los elementos de uno y otro equipo.

En los *sistemas electorales* a doble vuelta se manifiesta esta modalidad. En la primera se miden fuerzas entre todos los partidos. En la segunda se agrupan por tendencias que parecen imitar al bipartidismo clásico y prefiguran la composición del gobierno futuro.

- d) Las situaciones atípicas. Se quiebran estos esquemas en situaciones excepcionales como estas:
1. Los regímenes unipartidistas, en los cuales el monopolio de la acción política elimina la competencia.
 2. Las dictaduras que, de suyo, salvo sus problemas internos de *poder*, excluyen toda competencia como subversiva.
 3. En el bipartidismo, transitorios acuerdos de gobierno conjunto, en igualdad o desigualdad de participación, que trasladan la competencia al interior de los partidos.
 4. Es posible que, al lado de los partidos, como desprendimiento de los mismos, confluyan en las luchas políticas movimientos y grupos con estrategia propia, organización separada, representativos de matices ideológicos o intereses particulares, caso en el que se enriquece la competencia al diversificar opciones.

- e) El carácter de la competencia. La intensidad y las formas de competencia se gradúan y diseñan de acuerdo con la naturaleza de las fuerzas participantes.

Esas variaciones están en función, entre otras, de circunstancias como éstas: que los partidos actuantes sean de corte tradicional o moderno, de masas o de cuadros, conservadores o revolucionarios, centralizados o federados, nacionales o regionales, de clase o policlasistas, en régimen bi o multipartidista y en gobierno presidencial o parlamentario.

La presencia de partidos campesinos, proletarios, católicos, elitistas, con *democracia* interna o autocráticos, caudillistas, modifican las condiciones y desarrollo de la competencia. Es decir, que la base social en que se apoyan los partidos y, por tanto, los intereses reales que personifican, dan el tono de la rivalidad política y determinan las estrategias y los medios de su desarrollo, aunque la burocratización y centralización conducen a borrar las diferencias que se han señalado.

- f) Los medios. La pugna entre los actores de la vida *política* se desarrolla actualmente con medios, tácticas y estrategias similares.

La financiación, cuando no es de origen estatal, proviene de los afiliados y simpatizantes, en este aspecto puede romperse la necesaria igualdad, que es exigencia de una competencia libre y democrática si no se logra completa transparencia y publicidad.

El reclutamiento de afiliados por adoctrinamiento, vinculación disciplinaria o profesional, encuadramiento de jóvenes, mujeres, intelectuales, trabajadores.

El activismo de los afiliados en la manifestación pública de ideas, los trabajos burocráticos del partido, el adoctrinamiento.

La labor intelectual de profundización doctrinaria, programación y diseño de estrategias, estudio de los problemas políticos y sus soluciones.

La actividad proselitista pre-electoral y de movilización de masas y *electores* el día de las *elecciones*.

Es en estos campos concretos en los cuales la competencia se hace objetiva y cuya realidad se exterioriza en los *resultados electorales* y, luego, en la conducción del Estado o el ejercicio de la oposición.

- g) La competencia mediatizada. Algunos regímenes, valga el ejemplo de Colombia a comienzos del siglo XX, limitan la *competición política* aplicando un *sistema electoral* de participación restringida de las minorías llamado del *voto* incompleto, dentro del cual se señala para estas un cupo invariable de representación, reservando para la mayoría una cuota varias veces superior, independientemente del número de *votos* obtenido por cada agrupación. Se finge así una apertura del unipartidismo rígido porque, en realidad, dentro de dicha fórmula no existe la posibilidad democrática de cambiar las reglas, y menos los principios del sistema.

III. Democracia participativa y *competición política*

La *competición política* –limitada antes a su sola expresión en el campo electoral– se ha enriquecido en la última década del siglo XX con la multiplicación de los mecanismos de participación popular en los procesos de decisión de cuestiones públicas, más allá de las simples confrontaciones electorales.

El *plebiscito* normativo, el referendo aprobatorio o derogatorio, la consulta popular vinculante en materia *política* o administrativa, en los niveles nacional, regional o local, la iniciativa legislativa extraparlamentaria, la convocatoria de asambleas constituyentes y la revocatoria del mandato de representantes comprometidos con un *voto* programático, son las modalidades incorporadas a los estatutos constitucionales más recientes.

Aunque en estos casos varía el contenido de las propuestas formuladas al cuerpo electoral, ya que no se trata de la nominación de candidatos a magistraturas electivas sino de promoción, adopción o rechazo de planteamientos ideológicos o textos normativos, la dinámica de la *competición* y los actores vienen a ser, en el fondo, los mismos de las *elecciones* ordinarias, aunque las estrategias pueden montarse sobre escenarios virtuales muy distintos.

Lo que importa relevar es la ampliación del campo electoral, la variedad de las manifestaciones de la voluntad popular, su mayor frecuen-

cia, su incidencia determinante en el ejercicio del *poder* constituyente, y su fuerza impulsora o negativa en las instancias políticas tradicionalmente reservadas a la decisión autoritaria y unilateral de legisladores y gobernantes.

Este cambio es puramente formal cuando la mecánica electoral continúa controlada por los aparatos partidarios y la *manipulación* de los medios dominantes de la *opinión pública*. Pero no se puede desconocer la conversión, al menos teórica, del pueblo, de destinatario a sujeto del *poder*, con control sobre quienes lo ejercen por representación, pues la competencia tiene que plantearse, forzosamente, en otros términos, transformando, de paso, todo el vocabulario electoral.

Estos desarrollos cualitativos y cuantitativos tienen, además, formas de tanto interés como los cabildos abiertos en comunas y localidades municipales, en los que parece regresar al origen de la *política* en su más ingenua y auténtica presentación: el pueblo sin intermediarios.

No es menor el cambio que introduce en la *competición política* la tendencia a institucionalizar la *reelección* presidencial, que impone otras tácticas, ya que la competencia se plantea en términos que ponen en tela de juicio de la igualdad entre los competidores, así como la *elección* a dos vueltas, pues una y otra se producen en circunstancias bien diferentes que encauzan de manera distinta la voluntad electoral.

Debe registrarse asimismo como parte de la *competición política* la que se desenvuelve al interior de los partidos para designar sus candidatos, en tanto en esa fase pre-electoral se juega también sobre el resultado final del evento electoral.

En sentido contrario, hay que apuntar que se debilita la competición cuando, como se ha resuelto en situaciones conflictivas y para superar graves crisis, se asignan arbitrariamente cupos de representación a etnias, regiones, grupos subversivos, minorías religiosas, sin relación alguna con su potencial electoral. Se regresa, entonces, a formas de representación corporativa que parecían superadas.

La decadencia de los partidos, el eclipse de las ideologías, el pragmatismo político, generan alianzas suprapartidistas que son simples empresas electorales de ocasión, bajo ropaje programático, que

resquebraja el esquema clásico de la competición entre mayorías y minorías acantonadas en los partidos, táctica que impide una moralización duradera de la competición.

IV. Los supuestos incambiables

Finalmente, hay que recordar que la competencia política es un instrumento para resolver conflictos por la vía racional, que no tiene un fin propio y que no garantiza, por sí sola, la existencia de una *democracia*.

Cualquiera que sea la amplitud que haya querido darse a la competición, es lo cierto que esa flexibilidad está condicionada por una limitación que la relativiza: se contiene y rivaliza dentro del sistema, por cuestiones más o menos importantes, pero no sobre el sistema mismo o sus fundamentos. Puede afirmarse que la *legitimidad*, por principio, está excluida de la competición, pues supone la confirmación y continuidad de lo establecido.

Sin embargo, en una visión panorámica de la competición habría que medir el peso de los movimientos subversivos armados —“la *política* por otros medios”— en cuanto inciden en los movimientos institucionalizados, no sólo por vías de hecho, sino como fuerzas polarizadoras de los partidos regularizados.

Vocablos de referencia:

Democracia
Elecciones
Partidos políticos
Sistemas de partidos

Bibliografía:

Bidart Campos, German: *Derecho Político*, Aguilar, Buenos Aires, 4ª edición, 1964.
De Vega García, Pedro: *Estudios Político-constitucionales*, Ediciones UNAM, México, 1980.
Duverger Maurice: *Sociología política*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1968.
Kaplan, Marcos: *Participación política, estatismo y presidencia en América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1985.
La Guardia, Jorge Mario (Compilador): *Partidos Políticos y democracia en Latinoamérica* Varios, UNAM, México, 1980.
Nohlen, Dieter: *La reforma electoral en América Latina*, IIDH/CAPEL, 1987.

Sánchez Agesta, Luis: *Principios de teoría política*, Editora Nacional, Madrid, 1974.
Schmitt, Carl: *Estudios políticos*, Ediciones Doncel, Madrid, 1975.

Luis Carlos SÁCHICA

COMPETITIVIDAD

I. Concepto

La *competitividad* es aquella cualidad esencial de las *elecciones* libres que se desarrollan en condiciones de libertad, *pluralismo*, tolerancia y *democracia*, en virtud de la cual el electorado arbitra soberanamente una real contienda entre adversarios o rivales políticos.

Por el contrario, las *elecciones* no competitivas son el resultado de la total ausencia de libertades políticas, que impide al *elector* hacer la selección de su preferencia e interfiere o impide la presentación de candidatos y *programas políticos*.

Ahora bien, entre *elecciones* competitivas y no competitivas se presenta una gran variedad de situaciones intermedias, que deben evaluarse dentro del contexto de las estructuras políticas de cada país, y que justifican acudir a una tercera categoría, las *elecciones* semi-competitivas, donde todas o algunas de las libertades políticas están de alguna manera restringidas o limitadas para dificultar el juego abierto de las opciones y alternativas electorales.

Este trío de nociones apareció en la investigación electoral a mediados de los años setenta (Rouquié, 1975) y ha permitido afinar el análisis político, donde antes tan sólo se distinguía entre *elecciones* “justas”, “libres” o democráticas y *elecciones* no democráticas.

Aun cuando para Dieter Nohlen son principios fundamentales de la *competitividad* la oportunidad de elegir entre diferentes opciones y

la libertad de *elección*, el hecho es que la amplitud del concepto nos remite a una larga lista de requisitos que conformarían las “condiciones de laboratorio” propias de unas *elecciones* idealmente competitivas. Numerosos de estos requisitos tienen que ver con la vigencia de las libertades políticas: libertad para constituir *partidos políticos* y para afiliarse a ellos; libertades de conciencia política, opinión, prensa, expresión, reunión y manifestación; derecho a la oposición; libertad de *candidatura* electoral; igualdad de oportunidades para los candidatos y los *partidos políticos*; *voto* secreto, directo, igual, libre y universal.

Por otra parte, la regulación de la actividad política tiende a volverse en una condición universal en aspectos tales como: *campañas electorales*, financiación estatal de los partidos y las campañas, donaciones de particulares, acceso a los medios de comunicación masiva, *encuestas electorales*.

Debe agregarse que diversos aspectos de organización y procedimiento electoral han cobrado relevancia en la garantía del principio democrático: publicidad de los *escrutinios*, amplio derecho para impugnar los *resultados electorales*, existencia de una jurisdicción electoral, práctica de *elecciones* libres periódicas, sistema confiable de *registro electoral*, existencia de un organismo estatal autónomo y neutral encargado de preparar las *elecciones* y vigilar su desarrollo, así como de ejercer inspección y vigilancia sobre las actividades partidistas y su financiamiento.

II. Características

La teoría admite actualmente dos acepciones de *competitividad*. La primera se refiere al grado en que el *sistema político* permite una real competencia electoral. La segunda acepción se refiere al grado en que determinadas *elecciones* son o no *reñidas*. En el primer caso, que es precisamente el descrito en el anterior párrafo, la *competitividad* está determinada por el sistema normativo institucional, y las *elecciones* son un directo y fiel reflejo del *sistema político*.

En el segundo caso la *competitividad* puede disminuir debido a fenómenos de coyuntura *política*, no atribuibles a características permanentes del *sistema político*, derivados de circunstancias excepcionales y transitorias que inciden en un determinado evento electoral. Por ejemplo, las *elecciones* no son competitivas cuando únicamente se presenta

un candidato o una lista para determinada *elección* (unopposed election), o cuando, a pesar de existir amplia libertad para la acción de los *partidos políticos*, uno de ellos ha crecido y se ha hecho tan dominante que reduce a su mínima expresión a los demás contendientes políticos; o cuando el desprestigio masivo de los *partidos políticos* hace emerger con fuerza inusitada e irresistible un caudillo o un *movimiento político* nuevo. Aún bajo un régimen de libertad de *partidos políticos*, sus programas podrían no representar posiciones políticas diferentes, y podrían ser insuficientes para articular de manera efectiva los diferentes intereses y tendencias de la sociedad. En todos estos eventos y otros que cabría mencionar, a pesar de existir las condiciones de libertad, igualdad y *pluralismo* que predica la teoría democrática, no es posible hablar propiamente de *elecciones* competitivas.

III. Restricciones del *Sistema Político*

Ahora bien, la *competitividad* puede ser restringida por determinaciones del *sistema político* que se expresan en normas, instituciones y prácticas más o menos alejadas del ideal democrático. La *competitividad* de las *elecciones* resulta ser menor a medida que se recortan o desconocen las libertades y las instituciones democráticas, dando lugar a *elecciones* “semicompetitivas” de diverso grado que, en decir de Nohlen, “ni son claramente pluralistas, ni están sometidas al monopolio de un partido”.

Según que el sistema jurídico-político de un país permita o no una confrontación libre de *partidos políticos*, de candidatos, de intereses y programas por la conquista del *poder* a través del *sufragio*, la teoría política distingue entre *elecciones* competitivas y *elecciones* no competitivas. Toda *elección* supone la posibilidad real, para el *elector*, de adoptar libremente una decisión entre varias opciones enfrentadas abiertamente por obtener el favor de su *voto*. Aquella *elección* en donde no se cumplan estos requisitos mínimos, no es competitiva. En esta hipótesis la *elección* consistirá apenas en una simple ritualidad de carácter formal para dar fachada de *democracia* a un régimen donde ésta materialmente no existe. No hay *competitividad*, así, donde las *elecciones* son tan sólo un medio para legitimar o estabilizar la forma de dominación propia de regímenes autoritarios o dictatoriales. La ausencia de *competitividad* está directamente relacionada con fenómenos tales como el sistema de partido único, la falta de libertad para postular candidatos, el desconocimiento de derechos a la oposición, la desigualdad de oportunidades para competir electoralmente por el *poder* político, *sistemas electorales* que alteran radicalmente

la relación entre *votos* y elegidos, la organización y administración de las *elecciones* directamente por el gobierno y, en general, la ausencia de aquellas garantías constitucionales que son indispensables para una confrontación abierta de intereses pluralistas en procura del *poder*.

Vocablos de referencia:

Competición política

Elecciones

Pluralismo

Bibliografía:

Hermet, Guy y Otros: *¿Para qué sirven las elecciones?*, Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1982.

Hermet, Guy y Otros: *Elections Without Choice*. New York, 1987.

Kirchheimer, Otto: "Partido competitivo e identidad política", en *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Ed. Sistema. Madrid, 1988.

Krennerich, Michael: "Competitividad de las elecciones en Nicaragua, El Salvador y Guatemala en una perspectiva histórica comparada", en *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*. IIDH. San José de Costa Rica, 1993.

Molina, José: *El sistema electoral venezolano y sus consecuencias políticas*. IIDH – Vadell Hermanos, Caracas 1991.

Nohlen, Dieter: *Sistemas electorales del mundo*. Centro de Estudios Constitucionales, traducción de Ramón García Cotarelo. Madrid, 1981.

Powell, G. Bingham Jr.: "American Voter Turnout in Comparative Perspective", en *American Political Science Review*, vol. 80. Boston, 1986.

Rouquié, H.: "L'hypothèse bonapartiste et l'émergence des systèmes politiques semi-compétitifs", en *Revue Française de Science Politique*, 25. Paris, 1975.

Augusto HERNÁNDEZ BECERRA

COMPORTAMIENTO ELECTORAL

I. La protodemocracia

Una inmensa mayoría de la humanidad sólo ha conocido sistemas represivos como satrapías, despotismos, tiranías, dictaduras, regímenes feudales, autocráticos y totalitarios. La libertad y la *participación política* fue tan rara y escasa en el pasado, que la *democracia* constituyó la excepción a la regla. Ese fue el caso insólito de Atenas donde todos los ciudadanos libres practicaban una especie de protodemocracia directa y participativa en el seno de la *Ekklesía* o asamblea deliberativa.

En aquella *democracia* imperfecta e incipiente, en la que estaban excluidos los metecos, los esclavos y las mujeres, la participación no solo era un derecho, sino también un acto de responsabilidad, por lo que se solía distinguir entre los polites, o sea, los que aceptaban la obligación de participar y los idiotas, aquellos que solían eludir ese deber cívico.

Es en el seno de la sociedad medioeval –particularmente en Inglaterra a partir de la Carta Magna en 1215–, donde los señores feudales exigen compartir la responsabilidad de la toma de las decisiones con el monarca. Posteriormente se invita a representantes de las ciudades y así el Parlamento se convierte paulatinamente en un foro de discusión.

Mientras tanto fueron emergiendo las primeras agrupaciones políticas organizadas, durante los siglos XVIII y XIX, las cuales actuaban como partidos de cuadros, controlados por camarillas oligárquicas –los conservadores y los liberales– bajo el alero de un sistema de *sufragio censatario*, el cual solo le concedía el derecho a participar como votantes y como candidatos a puestos de *elección* a quienes ostentaban un nivel importante de ingresos o de fortuna.

No es sino hasta en la segunda mitad del siglo XIX que se abre paso en la palestra electoral los partidos de masas, que emergen en el seno de la clase trabajadora y de los estratos medios que se surgen de la Revolución Industrial, los cuales exigen mayor equidad social y un espacio político e imponen, en el siglo XX, la adopción del Estado Benefactor y del *sufragio* universal, en el cual la mujer también con-

quista su derecho a participar, por lo que emergen normas de conducta electoral.

II. La estabilidad *política*

Algunos han sugerido que la conducta varía según el ritmo del cambio. Han percibido que las sociedades tradicionales suelen ser estables gracias a un equilibrio precario en el que la población rural está demasiado dispersa para organizarse y suele aceptar la pobreza y la desigualdad con apatía, resignación, abnegación y como una fatalidad natural, mientras que todos los mecanismos del *poder* están concentrados en las manos de una oligarquía terrateniente.

Una nueva forma de equilibrio y de estabilidad lo logran las sociedades de la abundancia, donde el bienestar generalizado mitiga la desigualdad, amortigua los antagonismos, erosiona las tendencias extremistas, maniqueístas y centrífugas y las revierte hacia la convergencia ideológica, estimula el conformismo, el consenso, la conciliación, el compromiso, el eclecticismo, la desideologización y la despolitización.

Por el contrario, las sociedades en transición se caracterizan por su inestabilidad, ya que los cambios rápidos trastornan y amenazan la situación de importantes sectores sociales que se sienten amenazados o son lesionados por las transformaciones. El orden establecido pierde su carácter natural, por lo que se erosiona su *legitimidad* y se caracteriza por el surgimiento de movimientos extremistas y radicales que pueden provocar rupturas violentas. Esto suele suceder cuando los sectores tradicionales son lesionados por el cambio, pero también cuando a los sectores emergentes se les niega el espacio político y la participación que reclaman, como sucedió en 1789 o en 1917, sobre todo si su frustración recibe el apoyo de vastos sectores desarraigados y víctimas de la anomia.

Si bien la participación del ciudadano en el *proceso electoral* se suele considerar como uno de los pilares o requisitos de un auténtico sistema democrático, ésta no constituye siempre y necesariamente una garantía de equidad y libertad. Así lo demuestra la brutal aparición de los movimientos fascistas, los cuales movilizaron a las masas, arrastrándolas a una participación activa y colectiva, mediante una *manipulación* que fomentaba un dogmatismo intolerante, delirante, frenético y fanatizado.

Lo anterior demuestra que toda conducta del ser humano está condicionada por una serie de factores que determinan, entre muchas actitudes, su *comportamiento electoral*. Si partimos de la premisa de que la *política* es esencialmente un fenómeno de *poder*, debemos reconocer que en toda sociedad moderna y en todas las estructuras de *poder* que se forman en su seno, unos detentan el ejercicio de la autoridad y otros acatan sus decisiones. Por lo tanto, el *poder* tiene una naturaleza relacional y se puede definir su esencia como la capacidad de obtener obediencia.

El *poder*, a su vez, se puede obtener mediante dos formas. Ya sea por la coerción —es decir, por la coacción, la fuerza bruta o simplemente con la amenaza de represalias, como es el caso de un régimen opresivo, tiránico, despótico o totalitario—, o mediante el consenso, es decir obteniendo el consentimiento libre y voluntario de quienes aceptan ser gobernados legítimamente por quienes han sido elegidos mediante un acto de *soberanía* popular.

III. La representatividad

El *proceso electoral* implica, consecuentemente, un medio para integrar al ciudadano, permitiéndole, induciéndole e incluso, obligándolo a aportar su participación en las decisiones colectivas, en una sociedad. Al resultar imposible la *democracia* directa, plena y participativa en las grandes naciones modernas —como se practicó, con grandes limitaciones, en la protodemocracia ateniense—, la alternativa que más se le aproxima consiste en la *democracia* representativa. En ésta los ciudadanos, que son los depositarios, titulares y detentadores de la *soberanía*, escogen a sus representantes en quienes delegan su autoridad para que actúen y decidan en su nombre.

Para que la participación, a su vez, sea real, plena, efectiva y legítima, es necesario que el ciudadano pueda escoger entre diversas opciones o alternativas y entre éstas, desde luego, la que considere mejor. En un sistema de partido único, por lo tanto, se limita la opción a una sola ecuación electoral y el *comportamiento electoral* queda reducido simplemente a aceptarla, a menudo por el temor, o a negarse, mediante la abstención, lo que puede atraerle represalias, ya que todo sistema totalitario exige una lealtad unánime.

En un sistema bipartidista, por su parte, existe, al menos, una escogencia más amplia, al poder optar solamente entre dos fórmulas

o alternativas. Obviamente, el sistema más democrático es aquel en que prevalece el multipartidismo ya que, por su carácter pluralista, es mayor el abanico de alternativas políticas y mayor acentuado es su carácter representativo. Sin embargo, el precio suele ser –como sucede en algunos regímenes parlamentarios– una mayor inestabilidad gubernamental cuando la mayoría sólo se logra mediante coaliciones en las que no prevalece el consenso. El pluripartidismo, por lo tanto, propicia un *comportamiento electoral* en el que el ciudadano encuentra reflejado, en la forma más auténtica y legítima, la expresión de sus ideales, de sus aspiraciones o de sus intereses.

IV. Fuentes del poder

Para analizar el *comportamiento electoral*, sin duda es útil examinar los principales móviles que inducen a los ciudadanos a obedecer, partiendo de la premisa que el *poder* es, por naturaleza, una relación de mando y obediencia. En primer lugar, entonces, constatamos que, en algunos *sistemas políticos*, el móvil principal es el miedo a la aplicación de la fuerza bruta, al terror institucionalizado, el temor a la tortura, a la represalia, o a la delación que suelen sufrir los que disienten.

En estos casos para imponer la voluntad basta, usualmente, con la amenaza y la intimidación que suelen provocar las sanciones negativas. El método, por lo tanto, para lograr obediencia consiste en la disuasión que suscita el sentimiento negativo del miedo, el temor o el pánico y la utilización de los métodos coercitivos constituye el medio esencial para lograr la obediencia y, a la vez, la “última ratio”, es decir el último recurso, después de haber agotado otros métodos no coercitivos.

Al contrario, otro móvil que puede condicionar el *comportamiento electoral* consiste en la recompensa, es decir, en sanciones positivas. Se apela, por lo tanto, al interés, a las aspiraciones del electorado o a las reivindicaciones de diversos sectores de la sociedad. Esta forma de obtener obediencia, por su parte, se sustenta -ya no en la disuasión- sino en la persuasión.

El *comportamiento electoral* está inducido, de esta manera, por estímulos e incentivos, los cuales pueden consistir tanto en logros inmediatos como en promesas o metas a muy largo plazo, como es el de promover conquistas económicas, una sociedad mejor o una mayor

justicia social para generaciones futuras que todavía no han nacido. Las motivaciones, a su vez, pueden consistir en realizaciones materiales, como mejorar el nivel de vida o construir grandes obras públicas, pero también en ideales o aspiraciones más abstractas e idealistas.

El *comportamiento electoral* también suele ser el producto del hábito, lo que implica una adhesión o una militancia permanente en el seno de un mismo *partido político*, lo que se convierte en una actitud repetitiva y en una especie de lealtad o fidelidad reiterada o perpetua. Esto implica lo que algunos autores han denominado “decisiones estables”, que suele ser el producto de una profunda identificación de un sector del electorado con un *partido político*, lo que a éste le garantiza una permanencia y una consolidación como organización *política*.

Distinto al *elector* “identificado”, que emite un *voto* de conformidad, similar a un reflejo condicionado, es el caso del *elector* “fluctuante”, cuyo *comportamiento electoral* suele ser más errático o pendular, en la medida en que emite su *voto* como un acto de interés o de mayor racionalidad. Esto inclina su preferencia por una opción en la que suele atraer el contenido de un programa de gobierno, el impacto de la *propaganda electoral*, lo que le impide identificarse plenamente con un solo *movimiento político*.

Otra motivación psicológica que suele ser importante en el *comportamiento electoral*, consiste en el mimetismo, es decir, la imitación. Se imita lo que se admira y se sigue al que se le reconoce como superior, lo que induce a la identificación con un *movimiento político* o a seguir a un líder carismático o un caudillo. Igualmente, el mimetismo electoral puede resultar de una ósmosis cultural o de un contagio, sobre todo en el ámbito familiar, en el que los hijos suelen imitar a sus progenitores o en otros donde se establecen estrechas relaciones primarias.

Mucho énfasis se ha puesto en el hecho de que, a menudo, la identificación política se remonta a la niñez y sobre todo, en la importancia de la familia como el más importante agente de *socialización política*, seguido por el ámbito escolar y los círculos de amistades. Por eso la reducción de la edad autorizada para votar suscitó temores injustificados en quienes se han opuesto a su adopción por la convicción de que los jóvenes ridiculizarían los *resultados electorales*, lo que

es usualmente infundado porque suele prevalecer el *voto* inspirado en la tradición familiar.

V. Participación y abstencionismo

Estrechamente vinculado con lo anterior, deben tomarse en consideración los valores predominantes en la *cultura política* de cada sociedad y, sobre todo, en aquellas que inculcan el acto de votar como un acto de responsabilidad u obligación moral, como una virtud cívica o como un deber ciudadano, lo que constituye un factor normativo importante. En nuestro criterio, este imperativo ético está estrechamente vinculado al *voto* fluctuante, particularmente en los casos en que el *elector* se siente obligado a escoger la opción o la alternativa que, a regañadientes, considera como la menos mala.

Distinto es el caso del fenómeno del abstencionismo que, igualmente, es una forma de *comportamiento electoral*, en la medida en que el acto de no decidir constituye, en sí, una decisión. El abstencionismo constituye una manifestación de apatía, la antítesis o el polo opuesto de la identificación política y la negación de la participación electoral. El abstencionismo puede traducirse, por lo tanto, como la conducta del mínimo esfuerzo, como una actitud de desinterés y de indolencia.

Se suele interpretar el abstencionismo como el reflejo de una situación de alineación y por lo tanto como un acto de hostilidad, de resignación y de rechazo hacia la sociedad, como una actitud refractaria al *sistema político*, a sus valores predominantes y a la *legitimidad* de sus instituciones. Esta forma de deserción electoral suele ser el caso de importantes sectores marginados o discriminados que tienen la convicción de que su suerte nunca va a cambiar y que se niegan a continuar siendo las víctimas de demagogias sistemáticas.

Pero puede ser el resultado, aun más, de un acto de aprobación y de identificación hacia un *régimen político* y su estructura institucional. Puede reflejar, por lo tanto, una manifestación de *legitimidad*, de conformismo, de satisfacción, de optimismo y de lealtad al *sistema político*, que consiste en no votar por la seguridad de que no existe amenaza a un *statu quo* satisfactorio.

También, así como algunos participan en las *urnas electorales* movidos por un sentido de obligación ciudadana, muchos abstencionistas,

a su vez, desertan de las salas de votación evadiendo un acto de responsabilidad y eludiendo el deber de participar en la toma de decisiones. Mucho hincapié se ha hecho en que el ciudadano moderno suele considerarse incapaz de comprender los complejos problemas inherentes a mecanismos económicos, situaciones sociales o relaciones internacionales que suelen abundar en las decisiones políticas.

Es la convicción de que esos problemas esotéricos apenas pueden ser entendidos y resueltos por especialistas o expertos, por lo que las distintas alternativas o soluciones carecen de sentido, de significado o de interés para el *elector*, por lo que las decisiones más importantes deben ser adoptadas por los políticos profesionales o por los miembros más destacados de las “tecnestructuras”, lo que igualmente induce a estimular el abstencionismo. Sin embargo, muchos de esos problemas se pueden divulgar en forma simple y asequible a la *opinión pública* y reducir a su mínima expresión las alternativas u opciones que pregonan o postulan, fomentando la participación.

VI. La manipulación

Al respecto y como instrumento medular en la conformación del *comportamiento electoral*, es necesario destacar el impacto importante de la propaganda política. Así como la fuerza bruta o la simple amenaza de la coacción suele ser un poderoso medio para condicionar el comportamiento político de la *ciudadanía*, a su vez, la propaganda política es el principal instrumento para estimular y promover la participación, el consenso y el consentimiento, así como a moldear la conducta electoral.

Pero, a su vez, los métodos y prácticas de persuasión democrática de la propaganda política pueden adquirir un carácter coercitivo, además de demagógico, cuando se utiliza con una intensidad obsesionante y manipuladora y particularmente cuando se convierte en un auténtico lavado cerebral o en ese proceso que algunos autores han denominado como “violación de las masas”.

Esto implica la utilización de procedimientos en los que se abusa de la credulidad humana, se inculcan actitudes dogmáticas y maniqueístas mediante una intolerancia y un fanatismo que exalta particularmente los instintos más bajos o las pasiones más sórdidas o primitivas en el ser humano, como son el miedo, el odio, los prejuicios, la

agresividad o una codicia que se puede convertir en rapiña, como es el caso de un sectarismo o un nacionalismo tergiversado que exalta y legitima la agresión y la expansión territorial.

Con ese fin, se procura inculcar, penetrar los estratos más profundos del inconsciente colectivo en las masas y los flancos más vulnerables de la irracionalidad en el ser humano, para lo cual se recurre a los mitos, los símbolos, las cantinelas obsesivamente repetidas y las prácticas de seducción y obnubilación que pueden llegar a provocar reflejos condicionados y que permite fácilmente la *manipulación* de las masas.

Es necesario recordar, por otra parte, que la *manipulación* dogmática y extremista suele ser más efectiva cuando se aplica a un terreno fértil, es decir, una predisposición colectiva que se convierte en una especie de caldo de cultivo favorable. Este es el caso de las grandes crisis económicas, sociales o militares que propician la exaltación colectiva de las masas, particularmente cuando no existe una sólida tradición democrática, como fue el caso del fascismo y el nazismo que surgieron como reacción a la derrota de 1918, a la humillación del Tratado de Versalles y a la recesión de los años treinta.

La conducta política y la vulnerabilidad a la *manipulación*, a su vez, dependen también en gran medida del temperamento de cada ser humano. Unos hombres suelen ser más conformistas, dóciles, sumisos y hasta serviles hasta el extremo de que el amo puede llegar a ser el complemento del esclavo. Otros, por el contrario, son más críticos, refractarios o rebeldes, como resultado del carácter íntimo, el nivel cultural, la experiencia personal o la escala de valores normativos y de ideales políticos que sustenta cada persona.

A su vez, esos valores están, muy a menudo, condicionados por la ubicación o el status socio económico de cada persona y, por lo tanto, el comportamiento político suele ser el reflejo de la condición social del ciudadano. Es importante, por lo tanto, y a veces determinante, el impacto de factores tales como el nivel de ingreso, la ocupación o la profesión, el nivel educativo, así como la posición social y la conciencia de clase que caracteriza a cada persona, lo que influye en los valores y en la ideología que se sustenta o se defiende.

Sin embargo, esto no es absolutamente determinante, como lo demuestra la existencia de partidos pluriclasistas, o los casos en que

vastos segmentos de los sectores populares no votan necesariamente por partidos de izquierda o, más lejos aun, el de naciones democráticas en donde los partidos netamente clasistas son inexistentes.

Estas excepciones a la regla, sin embargo, no anulan la validez de que el comportamiento político suele estar condicionado, en gran medida, por la situación económica y la posición social de los *electores* y que, en el seno de los regímenes pluripartidistas, cada partido suele reflejar fielmente los intereses, las aspiraciones o los ideales de un estrato social. No puede sorprender que el proletario se identifique con un movimiento socialista o que el magnate vote por la derecha.

VII. Los valores sociales

A su vez, inciden otros factores en la cristalización de las diversas escalas de valores y de las múltiples representaciones colectivas que se reflejan en las actitudes políticas, tales como el origen racial en los casos de minorías o mayorías étnicas, particularmente cuando éstas son víctimas de alguna forma de prejuicio, discriminación o persecución que tienda a subestimarlas o, inclusive, a perseguirlas. Lo mismo es cierto en algunos países donde el credo religioso llega a convertirse en motivo de antagonismo social y hasta de situaciones conflictivas y, a veces, sumamente fanatizadas.

Otros factores, finalmente, que actúan como condicionantes del *comportamiento electoral*, tienen su origen en la formación educativa, como es el caso del grado de escolaridad, de formación profesional y de nivel cultural que el *elector* ha tenido oportunidad de alcanzar. Tampoco pueden dejar de tomarse en consideración elementos de carácter fisiológico, como pueden ser el sexo, particularmente donde la mujer sufre algún grado de discriminación o factores de naturaleza demográfica, como es la ubicación, por la edad, en la pirámide de población. Así las mujeres suelen ser refractarias a la guerra y los jóvenes más inclinados al heroísmo o a la generosidad.

Igualmente importantes pueden ser las vivencias o experiencias intensas, sobre todo aquellas que han dejado la huella de un trauma psicológico. Un caso de esta naturaleza es el de los ancianos que han sido abandonados por el desmembramiento del Estado Benefactor mediante la imposición del capitalismo salvaje. Otro caso es el de los veteranos de guerra –sobre todo en naciones que han sufrido una

humillante derrota militar— los cuales se convierten, a menudo, en los más fervientes militantes de los movimientos chovinistas, irredentistas o fascistas.

Lo más importante, sin embargo, es que el *comportamiento electoral* es el fruto de la oportunidad de participación que se le brinda al ciudadano moderno en las naciones democráticas. En el pasado, salvo en casos excepcionales e imperfectos como lo fue el de Atenas en el siglo Pericles, eran minorías —políticas, militares, económicas o eclesiásticas— las únicas que detentaban el *poder*, mientras la masa quedaba marginada y obligada a practicar una obediencia sumisa, silenciosa y ciega.

Aunque el ciudadano moderno, en sociedades altamente atomizadas, puede tener la sensación de que su *voto* apenas pesa en una forma ínfima, el otro lado de la medalla consiste en que el *voto* que se aporta en la *urna electoral* vale tanto como el de cualquier otro ciudadano y que, además de ser un acto de participación democrática, a su vez equivale a un deber y a una manifestación de responsabilidad cívica.

Vocablos de referencia:

Abstencionismo electoral
Campañas electorales
Clientelismo
Cultura política
Estructura social y elecciones
Legitimidad
Manipulación
Participación política
Pluralismo
Propaganda electoral
Socialización política

Bibliografía:

Bellenger, Lionel: *La Persuasion*, Presses Universitaires de France, Paris, 1985.
Bothoul, Gaston: *Les Mentalités*, Presses Universitaires de France, Paris, 1966.
Duverger, Maurice: *Sociología Política*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1968.
Galbraith, John: *La Anatomía del Poder*, Plaza & Janes, España, 1985.

- Hobsbawm, Eric: *Historia del Siglo XX*, Editorial Crítica, Barcelona, 1995.
López, Mario: *Introducción a los Estudios Políticos*, Buenos Aires, 1969.
Mann, Michael: *Las Fuentes del Poder*, Tomos I-II, Alianza Universidad, Madrid, 1991.
Marsal, Maurice: *L'Autorité*, Presses Universitaires de France, Paris, 1961.
McNeill, William: *La Búsqueda del Poder*, Editorial Siglo XXI, España, 1982.
Meynaud J, y Lancelot, A: *Las actitudes políticas*, Eudeba, Buenos Aires, 1965.
Onofri, Frabizio: *Poder y Estructuras Sociales*, Editorial Tiempo Nuevo, Caracas, 1970.
Prelot, Marcel: *La Ciencia Política*, Editorial Eudeba, Buenos Aires, 1965.
Russell, Bertrand: *Power*, Allen & Unwin, London, 1960.
Schermerhorn, R.A.: *El Poder y la Sociedad*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1961.
Thomas Hugh: *Una Historia del Mundo*, Editorial Grijalbo, Barcelona, 1982.

Rodrigo MADRIGAL MONTEALEGRE

CONGRESO IDEOLÓGICO

Los *congresos ideológicos* son, en su acepción primaria, las reuniones periódicas que realizan los *partidos políticos* tendentes a la elaboración, revisión o actualización de sus principios ideológicos. Es decir, los *congresos ideológicos* son, desde el punto de vista político, la instancia que determina la línea programática del partido.

Los partidos requieren reunirse periódicamente para discutir los principios que sustentan su ideología oficial, pues la complejidad de las transformaciones sociales, económicas, políticas y culturales del mundo moderno, exigen su adaptación constante a esas nuevas realidades. Inclusive, los partidos de corte dogmático realizan también tales congresos para remozar sus dogmas y ponerlos a la altura de los tiempos, aunque ello ocurre con menos frecuencia.

El tema de la ideología oficial del partido tiene mayor raigambre en aquellos partidos sectaristas, como los antiguos comunistas, en que los dogmas raramente son cambiados o dejados de lado. Más bien

estos partidos tienden a interpretar la realidad social, política y económica bajo el prisma de sus dogmas, lo cual, como es harto conocido, ha producido enormes distorsiones y más de una contradicción en la praxis. Aquellos partidos, menos dogmáticos, acomodan, de tiempo en tiempo, su ideología oficial, conforme a los requerimientos de cada momento histórico. Por ejemplo, el Partido Laborista inglés ha abjurado durante los últimos años de algunas de las tesis férreamente sostenidas en los albores de su creación.

También los *congresos ideológicos* son utilizados, sobre todo por los partidos de corte doctrinario en Europa, para replantearse las orientaciones generales de las que serían sus acciones o tareas de gobierno, en caso de encontrarse ejerciendo el *poder*, o bien en la hipótesis de que accedieran a él en el corto plazo.

Dentro de este orden de ideas, en la actualidad el predominio de la actividad electoral respecto de las demás que realiza el partido -lo cual caracteriza el tránsito de los partidos afiliados a los partidos *electores*-, hace que estas organizaciones den más importancia a los programas electorales que a las grandes declaraciones programáticas de índole general, con lo que sus propuestas ganan mucho en flexibilidad. Por ello, con frecuencia ocurre que los grandes principios ideológicos que sustentan al partido tienen que dejarse de lado o flexibilizarse, con el fin de orientar la acción política concreta dentro de los órganos de gobierno. Ello ha producido, en el pasado reciente, grandes enfrentamientos en el seno de partidos tradicionalmente portadores de una ideología de corte sectarista, como ha ocurrido en Europa al interno de aquellos partidos que tradicionalmente adversaron el establecimiento de bases norteamericanas, pero que, a raíz de haber entrado sus países a formar parte de la Nato, se vieron obligados a aceptar el establecimiento de bases norteamericanas en sus territorios.

Los debates sobre los aspectos programáticos, primero en comisión y luego en el pleno, trascienden con frecuencia los límites estrictos del partido para convertirse en objeto de atención social generalizada. Algunos de estos congresos, dados los asuntos debatidos, han tenido gran importancia para el conjunto del *sistema político*, dado que, inclusive, han ejercido influencia más allá de las fronteras de su país. Verbigracia, el Congreso del Partido Socialista italiano de Livorno; el de Bad-Godesberg y Ahlen en el caso del SPD y la CDU/CSU res-

pectivamente, la Convención de Chicago del Partido Demócrata de los Estados Unidos en 1968, etc.

En muchas ocasiones los *congresos ideológicos* han servido también para que los partidos den una transformación ideológica radical, inclusive abjurando de sus raíces. Por ejemplo, el Congreso de Bologna del Partido Comunista Italiano, en el que inclusive cambió su nombre por el de PDS y abandonó oficialmente la doctrina marxista para convertirse en Partido Social Demócrata. Asimismo, en el Congreso de Fiugi el Movimiento Social Italiano renegó abiertamente de su ideología fascista para transformarse en Alleanza Nazionale de tendencia derecho-centrista.

En estas reuniones, en buena teoría, deberían estar representadas las distintas corrientes de pensamiento que integran la agrupación política, a fin de que la carta ideológica refleje la voluntad de la mayoría del partido y no la de un sector minoritario.

No obstante, en la práctica resulta, con bastante frecuencia, que las ideas del grupo dirigente al momento de celebrarse el congreso, no coinciden con las de los grupos de intereses que conforman la masa de sus adherentes. Entonces se recurre a diversos medios para lograr esa coherencia política (armonía de hombres y medidas como dicen los anglosajones) necesaria para la elaboración de la carta ideológica del partido.

En la praxis política se utilizan dos formas diversas para integrar los *congresos ideológicos*:

- a) Convención ampliamente representativa de todos los sectores que conforman el partido: Obviamente esta es la opción más deseable, pues en ella los diferentes grupos sectoriales (sindicatos, cooperativas, comerciantes, industriales, intelectuales, juventud, dirigentes nacionales y comunales del partido, cámaras empresariales, etc.) eligen delegados a la Convención, que se encargará de redactar, actualizar o reformar los principios ideológicos del partido.
- b) Comité de partido (Party Council): Estos comités se integran no sólo con los dirigentes de turno del partido, sino también por algunos congresistas y otros funcionarios públicos.

Esta solución para algunos es políticamente más viable pues, al fin y al cabo, la elaboración de la plataforma ideológica del partido queda en manos de las personas que, en definitiva, tendrán que traducirla en programas concretos de acción política en el gobierno. Sin embargo, se le apunta el inconveniente de que muchas veces estos miembros del Consejo que pertenecen a una corriente minoritaria dentro de la agrupación política, terminan imponiendo sus concepciones ideológicas a la mayoría de los simpatizantes y grupos de intereses que conforman el espectro de adherentes del partido.

Vocablos de referencia:

Ideología política
Partidos políticos

Bibliografía:

- AAVV: *Idéologies, partis politiques et groupes sociaux*. Presses de la Fondation Nationale de Science Politique. París, 1988.
- Denenberg, R.; *Understanding American Politics*, Fontnana Collins. Glasgow, 1976.
- García Cotarelo, Ramón: *Los partidos políticos*. Editorial Sistema. Madrid, 1985.
- Mabileau A, y Merle M: *Les partis politiques en Grande Bretagne*. PUF. París, 1965.
- Merrian, Gosnell: *The American Party System*, New York, 1960.
- Oberndorfer, Dieter (compilador): *Sozialistische und Kommunistische Parteien in Westeuropa*, Vol I, Opladen, Sudlanden, 1978.
- Virga, Pietro: *Il partito nell' ordinamento giuridico*, Giuffre. Milano, 1948.

Rubén HERNÁNDEZ VALLE

CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA

I. Concepto

A. Su contexto de significación

Para una adecuada comprensión del significado de este concepto y del campo temático en el que se inscribe hay dos cuestiones que deben ser precisadas previamente. La primera remite a la siguiente pregunta: cuando hablamos de *consolidación de la democracia*, ¿de cuál *democracia* es que se está hablando? La segunda de las cuestiones es esta: ¿cuál es el contexto histórico dentro del cual ha emergido el concepto de “*consolidación de la democracia*”, contexto que es el que le ha venido otorgando sentido y pertinencia?

En relación con la primera de ellas, lo que corresponde advertir es que se trata de la *democracia* política, más específicamente, de la *democracia* representativa, es decir, que cuando se plantea la consolidación de una *democracia* de lo que se está hablando es de la posibilidad de que en una determinada sociedad que cuenta con un *régimen político* de *democracia* representativa, sea éste el que logre consolidarse. Y aquí a la *democracia* representativa se la entiende a la manera como ha quedado conceptualizada bajo el linaje teórico inaugurado por Joseph Schumpeter (1883-1950) en el célebre capítulo XXII de su clásico libro *Capitalismo, socialismo y democracia* publicado en la última década de su vida¹. Se trata de la *democracia* como procedimiento, como una modalidad institucional para resolver civilizadamente el problema crucial que confronta toda colectividad organizada: el problema del *poder* del Estado, de quién se hace cargo de él. *Democracia* cuya institución capital son las *elecciones* como el recurso al que se apela para hacer posible por medio de ellas una competencia pacífica por los *votos* de los *electores* entre al menos dos élites políticas rivales, tras las cuales aquella élite que se alce con la mayoría del caso se encargará de disponer de ese *poder* del Estado por un periodo limitado y previamente fijado, adoptando en nombre del conjunto de los ciudadanos las decisiones fundamentales concernientes a la vida colectiva de esa sociedad. *Democracia* a cuyo funcionamiento le es consubstancial el ejercicio de al menos ese conjunto de libertades que el

1 Schumpeter, J.: *Capitalismo, socialismo y democracia*, Editorial Claridad, Buenos Aires, 1946, pp. 311-327.

progreso de la conciencia moral de la humanidad fechó a partir de la emergencia del Estado liberal: la libertad de expresar públicamente las opiniones sin temor a ser reprimido, la libertad de reunirse y de asociarse con otros para actuar en la arena pública, la libertad de disentir y de oponerse pacíficamente al *poder* del Estado mediante las vías legalmente establecidas. En suma, la *democracia* tal cual se la concibe dentro de esa filiación teórica que a partir de Schumpeter ha desarrollado un caudal de conocimientos con autores como Robert Dahl, Norberto Bobbio y Giovanni Sartori entre sus principales contribuyentes y que hoy continúa profundizándose, tanto teórica como empíricamente.

En cuanto a la segunda de las cuestiones mencionadas, la del contexto histórico, es ineludible asociar la aparición y el protagonismo del concepto de “*consolidación de la democracia*” con ese proceso histórico que Samuel Huntington ha descrito y denominado como “la tercera ola democratizadora”. En su estudio comprensivo de las grandes etapas en la historia contemporánea por las que ha atravesado la introducción de la *democracia* como *régimen político* y su tendencia a expandirse en el conjunto de las sociedades, titulado *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*², este autor identificó tres olas democratizadoras y dos olas en sentido inverso. En las primeras, un mayor número de países transitan desde los regímenes autoritarios hacia uno democrático en relación con la cantidad de naciones que desde la *democracia* experimentan un retorno al *autoritarismo*, dando por resultado este proceso un valor neto favorable a la *democratización*. En las segundas, la evolución a partir de la *democracia* y en dirección al *autoritarismo* ocurre en un mayor número de sociedades que en aquellas que se democratizan a partir de regímenes autoritarios, lo cual se concreta en un saldo favorable al *autoritarismo* y en detrimento de la *democratización*. Las olas democratizadoras fueron registradas por este autor así: 1828-1926, la inicial; 1943-1962, la segunda; y la tercera es aquella que se inició en 1974 y que habría venido perdiendo dinamismo durante la última década del siglo XX, sin que pueda afirmarse, no obstante, que en la actualidad nos encontraríamos al comienzo de una tercera ola en sentido inverso. Las dos olas en dirección contraria a la *democratización* o contraolas corresponden al periodo 1922-1942, la primera de ellas, y a 1958-1975, la segunda, sin que pueda descartarse en modo

2 Huntington, S.: *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Ediciones Paidós Ibérica, S.A., Barcelona, 1994.

alguno la posibilidad de una tercera en el futuro aunque por el momento no haya indicios suyos. Algo importante de resaltar en esta periodización es la constatación, como tendencia de largo plazo, de que con cada nueva ola democratizadora el número total de Estados con *regímenes políticos de democracia representativa* se incrementa³. De hecho, a finales del siglo pasado se estimaba que las naciones que disponían de la *democracia* política eran alrededor del 65% del total de Estados contabilizados en ese momento.

Algunos de los eventos históricos de la tercera ola democratizadora que conviene aquí recordar son estos. Comenzó en el sur de Europa con la caída en abril de 1974 de los restos de la larga dictadura de Salazar en Portugal en lo que se conoció como “la revolución de los claveles”, a lo que siguió el derrocamiento de los militares al frente del Estado en Grecia en ese mismo año y la llegada al *poder* de Karamanlis, tras lo cual con la muerte de Francisco Franco Bahamonde en noviembre de 1975 en España se aceleró la transición hacia la *democracia* en este país y se concluyeron así los hitos iniciales de este periodo. Desde el sur europeo anhelante de la modernización política, la tercera ola se extendió por gran parte de la América Latina a finales de los años setentas y los siguientes dos lustros; calificada como “década perdida” para el desarrollo de la región desde el punto de vista económico, no podría sostenerse lo mismo en el ámbito de la *política* en la medida en que la *democracia* fue retornando a numerosos países⁴, algunos de los cuales dejaron atrás los denominados por O’Donnell como “regímenes burocrático-autoritarios”⁵. En Asia, sobresalió la conclusión de la dictadura de Marcos en Filipinas y la aceleración por fin de la *transición a la democracia* en Taiwan a partir de 1986, en un proceso que se consideraba como el desiderátum de la extraordinaria modernización económica y social experimentada por ese país en los anteriores treinta años. Aunque en el Medio Oriente y en el continente africano la extensión de este *régimen político* fue muy moderada, la gran sorpresa dentro de esta tercera ola democratizadora resultó la expansión acelerada de la *democracia* en el este de Europa,

3 Huntington, op. cit., pp. 17-40.

4 Rovira Mas, J.: “Elecciones y Democracia en Centroamérica y República Dominicana: Un análisis introductorio”, en Rodolfo Cerdas-Cruz, Juan Rial y Daniel Zovatto (Editores), *Elecciones y Democracia en América Latina 1988-1991: Una tarea inconclusa*, IIDH-CAPEL, San José, 1992, p. 2.

5 O’Donnell, G.: *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*, University of California Press, Berkeley, 1979.

en los países socialistas, con una pujanza y prontitud insospechadas⁶.

Pues bien, ha sido en el marco de este contexto histórico en el que la preocupación y el interés, tanto político como académico, por comprender mucho mejor los procesos de *transición a la democracia* y su ulterior dinámica, es decir, la eventual consolidación, inestabilidad o crisis de este *régimen político*, lo que ha generado el protagonismo de estas dos nociones, un par conceptual que marchan de la mano: los términos “*transición a la democracia*” y “*consolidación de la democracia*”. Más recientemente, empero, ha venido emergiendo un tercero que sin embargo hay que diferenciar claramente de los precedentes: el de “*calidad de la democracia*”.

B. Significados fundamentales

Las dos contribuciones teóricas más importantes a la aclaración del concepto de “*consolidación de la democracia*” las produjeron Leonardo Morlino y Juan Linz en la segunda mitad de la década de los años ochentas del siglo XX. Desde entonces el debate ha sido prolífico, los aportes y desarrollos ulteriores han enriquecido la comprensión de este tema extraordinariamente complejo y políticamente fundamental en la hora actual de la tercera ola democratizadora, pero la referencia a estas contribuciones iniciales sigue siendo básica e ineludible.

La definición de Morlino dice así: se trata del “proceso de reforzamiento, afirmación, robustecimiento del sistema democrático, encaminado a aumentar su estabilidad, su capacidad de persistencia y a contrarrestar y prevenir posibles crisis”⁷. También ha indicado lo siguiente: la *consolidación de la democracia* es la “ampliación progresiva de la aceptación de aquellas estructuras y normas para la resolución pacífica de los conflictos, un conocimiento cada vez mayor en la aceptación y el apoyo al compromiso institucional, el reconocimiento de la bondad de la fórmula de la “incertidumbre limitada”, o

6 Huntington, op. cit., pp. 32-36.

7 Morlino, L., 1989: “Consolidación democrática. Definición, modelo, hipótesis”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, No. 3, p. 42. No conocemos la fecha de la publicación en italiano, pero una publicación previa a esta en español es la de la *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No. 35, julio-setiembre de 1986, pp. 7-61.

bien, en una palabra, progresiva ampliación de la legitimidad del régimen⁸.

Algunos aspectos de capital importancia que hay que tomar en cuenta en el planteamiento de Morlino son estos. En primer lugar, subraya la naturaleza de la *consolidación de la democracia* como un proceso, y en consecuencia lo concibe como acciones y resultados en determinados ámbitos sociopolíticos a lo largo del tiempo, que pueden alcanzar un mayor o menor grado de cristalización. En segundo lugar, debe advertirse que para que el proceso de consolidación arranque es necesario que la *democracia* política se haya establecido y sus instituciones fundamentales como son las *elecciones* ya se encuentren funcionando, aunque quizás sólo lo hagan de modo incipiente. Es decir, la *transición a la democracia*, como la entiende el grueso de la literatura teórica, debe haber quedado atrás. En tercer lugar, el proceso de consolidación —que para Morlino podría rondar los diez años— puede tener un final exitoso, en otras palabras, producir una *democracia* estable, pero también la *democracia* en una sociedad puede no consolidarse y padecer inestabilidad o crisis recurrentes. En cuarto lugar, la médula del análisis ha de centrarse en los actores y en sus acciones para contribuir a la consolidación o a la inestabilidad/crisis de la *democracia* recién establecida, al mismo tiempo que se destacan las variables políticas como las decisivas por encima de cualesquiera otras. En quinto lugar, a diferencia de lo que puede suceder en el proceso de *transición a la democracia*, en el de la consolidación lo que pesa determinantemente son los factores internos, no los internacionales. Una *democracia* no podría completar la consolidación y adquirir esa cualidad que es la estabilidad de este *régimen político* como un efecto de la actuación de actores e instituciones internacionales, aunque estos puedan contribuir a que una *democracia* inestable no se desplome. Por último, los ámbitos que deben ser considerados en el análisis de la consolidación y de su progreso/estancamiento/retroceso son: las instituciones electorales y los procedimientos democráticos de toma de decisiones; los vínculos entre los poderes del Estado y su funcionamiento; el sistema de *partidos políticos* y su dinámica; la forma como se configuran los distintos intereses sociales; las relaciones entre la sociedad civil y las estructuras de mediación; y finalmente, los nexos entre las estructuras de mediación y las instituciones del *régimen político*⁹.

8 Morlino, op. cit., p. 44.

9 Morlino: op. cit., pp. 42-45, 47-51, 55, 57-58, 68-69.

Por su parte, Juan Linz se inclinó por lo que caracterizó como una definición minimalista de la *consolidación de la democracia*, que postuló de la siguiente manera y que ha llegado a convertirse en un punto de referencia ampliamente recurrido: un régimen democrático consolidado es aquel “en el cual ninguno de los principales actores políticos, partidos o intereses organizados, fuerzas o instituciones, consideran que hay alguna alternativa a los procesos democráticos para obtener el poder, y que ninguna institución o grupo político tiene derecho a vetar la acción de los que gobiernan democráticamente elegidos. Esto no significa que no haya minorías prestas a desafiar y cuestionar la legitimidad de los procesos democráticos por medios no democráticos. Significa que los actores principales no recurren a ellos y que esos permanecen políticamente aislados. Para decirlo de una manera simple, la democracia debe ser considerada como el “único casino en el pueblo” (the only game in town), para utilizar una expresión del viejo Oeste”¹⁰.

Esto lo llevó –en realidad a Linz y a Alfred Stepan, en un artículo en conjunto– a destacar lo que puede esperarse de una *democracia* consolidada en materia de comportamientos, actitudes y expectativas frente al ordenamiento constitucional. En cuanto a los comportamientos, la *consolidación de la democracia* implica que los principales actores concurren a la lucha por el *poder* del Estado o a ejercer influencia en él sin destinar “recursos importantes al intento de alcanzar sus objetivos creando un régimen no democrático o separándose del Estado”¹¹. En cuanto a actitudes, “un régimen democrático está consolidado cuando una gran mayoría de la opinión pública, incluso en medio de grandes problemas económicos y de una profunda insatisfacción con los funcionarios, mantiene la creencia de que los procedimientos e instituciones democráticos constituyen el modo más apropiado de gobernar la vida colectiva y cuando el apoyo a las alternativas antisis-tema es pequeño o está más o menos aislado de las fuerzas democráticas”¹². En suma, cuando la *legitimidad* de la *democracia* es significativamente alta en esa sociedad. Por último, en lo relativo a las expectativas frente al ordenamiento constitucional, la *democracia* se halla consolidada cuando el *Estado de Derecho* con contenido

10 Linz, J.: “Transiciones a la democracia”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No. 51, julio-setiembre, 1990, p. 29.

11 Linz, J. y Stepan, A.: “Hacia la consolidación democrática”, en *La Política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*, segundo semestre, 1996, p. 31.

12 *Ibid.*

democrático constituye el punto de referencia del conjunto de las fuerzas sociales y políticas para la resolución de sus conflictos¹³.

En punto a estas definiciones, podría decirse que si la de Morlino destaca la naturaleza de la consolidación como un proceso e insiste mucho en ello, la de Linz hace resaltar el producto final, es decir, las condiciones generales que aparecerían como resultado o punto de llegada de ese proceso.

Por otra parte, Huntington ha ofrecido a su vez una definición operacional de consolidación democrática que, sin embargo, Linz la ha considerado demasiado estricta. Nos referimos a su aserto siguiente: “Un criterio para medir esta consolidación es la prueba de los dos recambios. Por medio de esta prueba, una democracia puede considerarse consolidada si el partido o grupo que toma el poder en las primeras elecciones de la época de la transición pierde las siguientes y entrega el poder a los ganadores, y si después estos últimos entregan pacíficamente el poder a los ganadores de las siguientes elecciones”¹⁴.

Una posición diferente, que en cierto sentido remite a algunos de los planteamientos originales de Seymour Martin Lipset en 1960 en su obra *Political Man. The Social Bases of Politics*¹⁵, en donde discutió por primera vez los factores más importantes que inciden en la estabilidad de las democracias (concretamente la evolución de la *legitimidad* de este *régimen político* dentro de una sociedad y el nivel de eficacia de sus gobiernos que emergen de *elecciones*), una posición distinta –decíamos– es la que, a mediados de los años noventas del siglo pasado, provocativamente propusieron Adam Przeworski, Michael Alvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi. Su trabajo fue presentado y discutido en la importante conferencia internacional reunida en Taipei (Taiwan) en 1995 titulada “La consolidación de las democracias de la tercera ola: Tendencias y retos”, a la que concurrieron los más conspicuos contribuyentes a este debate¹⁶.

13 Ibid.

14 Huntington: op. cit., p. 239.

15 Lipset, S. M.: *Political Man. The Social Bases of Politics*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1960.

16 Una selección de los trabajos que se presentaron en esta conferencia, se encuentran reunidos en los siguientes dos volúmenes: Diamond, L., Plattner, M., Chu, Y., y Tien, H.: *Consolidating the Third Wave Democracies. Themes and Perspectives*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1997; y de los mismos autores: *Consolidating the Third Wave Democracies. Regional Challenges*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1997.

El estudio que estos autores llevaron a cabo sobre una base empírica de 135 países y la trayectoria de sus *regímenes políticos* entre 1950-1990, los condujo a afirmar que la noción de consolidación “es un término vacío”¹⁷. Algunos de sus hallazgos más importantes los veremos en el siguiente punto del desarrollo de este concepto, hallazgos que fueron obtenidos a partir de un replanteamiento de la pregunta de fondo, que formularon así: en el caso de sociedades con *regímenes políticos* de *democracia* representativa, ¿cuáles factores o características pueden asociarse empíricamente con la permanencia o durabilidad de la *democracia* a lo largo del tiempo?

Para redondear este apartado sobre los significados fundamentales de este concepto, conviene que expongamos algunas consideraciones adicionales que nos parece necesario que se tengan presentes.

La primera es la diferenciación propuesta por Morlino entre el proceso de *consolidación de la democracia*, por un lado, y su producto, la estabilidad de la *democracia* a partir de entonces (lo cual no descartaría por completo la posibilidad de periodos de inestabilidad o crisis de la *democracia* en algún momento futuro), por otro lado.

La segunda consideración obliga a remitirse a la *legitimidad* que habría ganado el *régimen político* de la *democracia* representativa tras su consolidación, entendida como un producto de primera importancia y de elevado potencial de visibilidad. La *legitimidad* así podría estar expresando, si bien de modo muy resumido y concentrado, tendencias de estructuración institucional y de internalización de actitudes y comportamientos por parte de los actores, que constituyen ámbitos de progreso y consecuencias adecuadas a la dinámica experimentada por el proceso de consolidación.

La tercera es la persistente dificultad habida hasta la fecha entre los estudiosos del tema para alcanzar un acuerdo en torno a cuáles indicadores o condiciones empíricamente verificables debieran ocurrir en los diferentes ámbitos del proceso de consolidación para que

17 Przeworski, A., Alvarez, M., Cheibub, J. A., y Limongi, F.: “Las condiciones económicas e institucionales de la durabilidad de las democracias”, en *La Política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*, segundo semestre, 1996, p. 105. Este artículo, al que hemos preferido referirnos en su versión en español publicada en esta revista, se encuentra en el libro de Diamond et al. citado en la nota anterior, *Consolidating the Third Wave Democracies. Themes and Perspectives*, pp. 295-311.

podiera realizarse una corroboración del grado de avance de él en una sociedad determinada.

Por último, es indispensable subrayar que la consolidación del *régimen político* de la *democracia* representativa dentro de una sociedad no presupone que las dificultades y problemas de muy distinto orden que se arrastran en ella (económicos, educativos, ecológicos, criminalidad, corrupción, drogadicción extendida entre las nuevas generaciones, etc.) o que incluso eclosionan luego de una apertura *política* institucionalizada como es la generada por la *democracia* representativa, hayan sido resueltos ya o vayan a serlo satisfactoriamente en alguna medida y con relativa prontitud. Recurriendo a Huntington en un punto en el que existe un amplio acuerdo entre los sociólogos y los politólogos que se ocupan del estudio de los cambios de los *regímenes políticos* y de la *democracia* en el mundo contemporáneo, habría que recalcar que: “La democracia descansa sobre la premisa de que los gobiernos fracasan y de que por ello existen caminos institucionalizados para poder cambiarlos. La democracia no significa que se resolverán todos los problemas; significa que los gobernantes pueden ser cambiados, y la esencia de la conducta democrática es lograr esto último porque es imposible conseguir lo primero [...] Las democracias se consolidan cuando el pueblo aprende que la democracia es la solución al problema de la tiranía, pero no necesariamente a todo lo demás”¹⁸.

II. Factores de *consolidación de la democracia*

Corresponde ahora introducirnos en el complejo tema de los factores, las condiciones o los eventos de cierto tipo que la literatura ha procurado identificar como centrales en el proceso de *consolidación de la democracia*. La cuestión remite básicamente a la siguiente pregunta teórica y empíricamente relevante: ¿Cuáles son los factores o la constelación de ellos que o bien se consideran decisivamente influyentes en los procesos de consolidación democrática exitosos o bien se les ha encontrado asociados estrechamente a estos?

Sobre el particular la literatura no es concluyente. Tal pareciera que estamos viviendo la tercera ola democratizadora con mucho mayor conocimiento y con una conciencia mejor fundada, tanto desde el punto de

18 Huntington: op. cit., p. 236.

vista político como desde el académico, de su significado, sus alcances y sobre algunas de sus implicaciones, pero en un marco histórico que es todavía un gran laboratorio de la *democratización*. Por consiguiente, los avances son considerables pero las carencias siguen siendo aún notorias. Es a partir de esta advertencia que desarrollaremos este punto.

Para Morlino hay un conjunto de rasgos comunes constatables en los procesos de *consolidación de la democracia* a los que habría que prestarle una atención más detenida y continuada en sucesivas investigaciones. Son los siguientes: 1) El comportamiento de las élites políticas y de las no políticas frente a la *democracia*, es decir, el grado de compromiso que tienen las élites con el mantenimiento del *régimen político* de la *democracia* representativa en tanto se le concibe como el encuadre fundamental para resolver sus conflictos sin excluir la competencia. 2) La existencia de un *Estado de Derecho* y de una legalidad operante susceptible de convocar la adhesión a esta modalidad de institucionalidad *política*. 3) La subordinación de los militares al *poder* civil. 4) La garantía que logren adquirir y que lleguen a sentir los grupos de empresarios privados de que sus intereses fundamentales como grupo van a ser respetados y en todo caso no van a ser violentados de manera arbitraria. 5) Finalmente, el que para Morlino es el más importante: el papel que cumplen los *partidos políticos* y el sistema de partidos al constituirse como los actores por excelencia en el proceso de consolidación, independientemente de si su trayectoria durante la transición mostró un perfil incluso muy discreto¹⁹.

Para Linz y Stepan, los factores claves cuyo desarrollo interrelacionado habría que cultivar para hacer avanzar el proceso de *consolidación de la democracia* son, a su vez: 1) Las condiciones que permitirían la existencia de una sociedad civil sin ataduras y tan dinámica como quiera serlo. 2) Una sociedad política competitiva y comprometida con la institucionalidad democrática y con su paulatino desarrollo y fortalecimiento. 3) La prevalencia del *Estado de Derecho*. 4) Un cuerpo de funcionarios que pueda mantener el funcionamiento del aparato estatal y logre orientarlo en la dirección que la nueva institucionalidad democrática y los gobiernos que surjan de ella así lo determinen. 5) Y una esfera socioeconómica establecida con independencia del *poder* estatal de vocación centralizadora y dirigista, pero que tampoco tienda a ser “una economía de mercado pura”. Puntualizan estos autores: “Las democracias consoli-

19 Morlino: op. cit., pp. 58-62.

dadas modernas requieren de la aceptación de una serie de normas, instituciones y regulaciones social y políticamente construidas y aceptadas –lo que llamamos “sociedad económica”– que medie entre el Estado y el mercado”²⁰. En su planteamiento, además, insisten en dos problemas que se han presentado con frecuencia durante los procesos de transición y de consolidación democrática ocurridos dentro de la tercera ola: las tensiones étnicas en numerosos países y el deterioro de la situación económica o la lenta mejoría observada en las condiciones de vida de los ciudadanos que habitan en esas sociedades cuyo *régimen político* cambió. Pero para ambos tipo de problemas los autores concluyen que “estamos convencidos, tanto teóricamente como a partir de la evidencia empírica, de que la democracia puede realizar importantes avances hacia la consolidación aun bajo esas condiciones”²¹.

Huntington, por su parte, distingue dos problemas fundamentales que debe resolver la *transición a la democracia* y que pueden afectar grandemente el curso que siga su consolidación: lo que denomina como “el problema pretoriano”, es decir, el capítulo de la subordinación al *poder* civil por parte de la institución militar, tema en el que Huntington ha sido un especialista de larga data, y el problema de la violación de los derechos humanos durante el régimen autoritario precedente. Reconoce asimismo que las democracias en proceso de consolidación pueden verse afectadas por un segundo tipo de dificultades, los llamados “problemas contextuales” (bajo crecimiento económico, desigualdad en los niveles de ingreso, pobreza, deuda externa, etc.), pero concentra su atención en cinco aspectos a ser tomados en consideración, lo que debe realizarse sin obviar los antes aludidos dos primeros tipos de problemas: 1) La experiencia democrática anterior con que cuenta la sociedad cuyo *régimen político* es una *democracia* en proceso de consolidación (si ha tenido varias experiencias o ninguna previamente y la duración, corta o larga, de ellas). 2) Las características del desarrollo económico y de su evolución reciente (si se trata de un país con indicadores económicos de nación desarrollada o de desarrollo medio o bajo), así como la forma como esto ha influenciado la estratificación social y el surgimiento de clases interesadas en la institucionalización de la *democracia* representativa. 3) En alguna medida los factores internacionales de *poder*, aunque no se trate este de un aspecto significativo más que en aquellos países que se orientaron hacia la *democracia* conforme la tercera ola avanzaba y por

20 Linz y Stepan: op. cit., pp. 32 y ss., pero el texto en particular citado se encuentra en la página 37.

ello fueron sacudidos en parte por un efecto de bola de nieve. 4) El peso de los factores internos o locales, que fue lo decisivo en las naciones que transitaron a la *democracia* al comienzo de la tercera ola. 5) Y la modalidad como ha ocurrido la transición desde el gobierno autoritario (“en líneas generales, parece más realista conjeturar que una transición menos violenta y consensuada proporciona una base mejor para la consolidación de la democracia que un clima de conflicto y violencia. Si este fuere el caso, los traspasos negociados pueden servir mejor de apoyo a la consolidación [...]”²².

Por último, en este limitado y breve recuento de algunas de las contribuciones más descollantes dentro de la literatura sobre los factores de *consolidación de la democracia* o sobre las características asociadas con la preservación y la estabilidad de este *régimen político*, vamos a reseñar los interesantes hallazgos de Przeworski y sus colaboradores en el estudio ya mencionado. Y aquí tenemos que recordar que el enfoque de estos investigadores soslayó la noción de “*consolidación de la democracia*” como punto de partida de su pesquisa y se concentró más bien en tratar de identificar cuáles características pueden asociarse con su permanencia y durabilidad.

Estos fueron sus hallazgos más sobresalientes: 1) A partir de una clasificación de las sociedades con *regímenes políticos* democráticos de acuerdo al nivel de su desarrollo económico (definido a partir del Ingreso Per Cápita anual, IPC), que los llevó a establecer cinco tipos (I- con un IPC anual menor a \$USA 1,000; II- con un IPC entre \$1,000 y \$2,000; III- con un IPC entre \$2,000 y \$4,000; IV- con un IPC entre \$4,000 y \$6,000; y V- con un IPC superior a \$6,000), obtuvieron estos resultados en su estudio del comportamiento de 135 países en el periodo de 40 años que transcurrió entre 1950-1990: la expectativa de vida o de durabilidad de una *democracia* localizada en sociedades del tipo I, fue apenas de 8.5 años; las del tipo II, de 16 años; las del tipo III, de 33 años; las del IV, 100 años, y las del tipo V, fueron “*democracias inexpugnables*”²³. De aquí que concluyeran acerca de la importancia capital que tiene el nivel del desarrollo económico para el asentamiento de las democracias políticas, con lo cual ratificaron una de las hipótesis ya propuestas por Lipset en sus clásicos trabajos reunidos en su volumen de 1960. 2) A su vez, siempre en el ámbito

21 Linz y Stepan: op. cit., p. 39

22 Huntington: op. cit., pp. 190-250. El texto citado se encuentra en las páginas 247-248.

23 Przeworski, Alvarez, Cheibub y Limongi: op. cit., p. 92.

de las relaciones entre economía y *régimen político*, falsificaron la hipótesis sostenida por Lipset –también en 1960–, Olson y Huntington en torno al probable impacto desestabilizador que un periodo muy acelerado y abrupto de crecimiento económico generaría sobre las democracias. Pero corroboraron la hipótesis de Juan Linz y Larry Diamond en lo relativo a la amenaza que significa para la estabilidad democrática una crisis económica (sobre lo que Lipset igualmente ya se había pronunciado en 1960 pero incorporando al análisis la duración de la crisis económica y el nivel de *legitimidad* de que disponía la *democracia* al ingresar en dicha crisis y tener que confrontarla). Y en todo caso verificaron las siguientes hipótesis: “[...] el crecimiento económico favorece la supervivencia de la democracia” y “[...] cuanto más rápidamente crece la economía mayor probabilidad existe de que la democracia sobreviva”²⁴. Estas proposiciones también fueron especificadas con más detalle de acuerdo a los tipos de niveles de desarrollo económico. 3) Corroboraron la hipótesis de Albert Hirschman, sugerida en 1981, de la relación estrecha existente entre niveles de inflación y probabilidad de supervivencia de una *democracia*. Si la *democracia* política funciona dentro de sociedades con umbrales de inflación entre el 6% y el 30% anual, su expectativa de vida fue localizada en 71 años, pero por encima de este último valor disminuyó a 16 años. 4) Aunque de forma reconocidamente más precaria –por la dificultad para encontrar datos confiables y comparables– la relación que encontraron entre permanencia de la *democracia* y la distribución del ingreso, fue esta: la primera variable tiende a comportarse positivamente en el marco de una sociedad y de una economía que a lo largo del tiempo hace disminuir los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso, pero allí en donde la desigualdad se incrementa la expectativa de vida de la *democracia* se reduce apreciablemente. 5) Encontraron una relación positiva entre el número de democracias existentes en el mundo y en una región en un momento dado y la probabilidad de que una *democracia* concreta bajo análisis sobreviva con ese *régimen político* al año siguiente. 6) Si una *democracia* cuenta con al menos un retorno autoritario en su historia, la probabilidad de que se mantenga es menor que en el caso de aquellas que no disponen de tal antecedente. 7) Finalmente, confirmaron la proposición de Juan Linz de que *regímenes políticos* democráticos con *formas de gobierno* parlamentarias tienen mayor proclividad a perdurar que democracias con *formas de gobierno* presidencialistas. Los hallazgos

24 Przeworski, Alvarez, Cheibub y Limongi: op. cit., en p. 94 ambos textos citados.

en punto a esta materia fueron contundentes: “Los regímenes parlamentarios duran más, mucho más, que los presidencialistas”. Y también: “La evidencia de que la democracia parlamentarista vive por más tiempo y bajo un mayor espectro de condiciones que la democracia presidencialista parece, en consecuencia, incontrovertible”²⁵. Hasta aquí los aportes de Przeworski, Alvarez, Cheibub y Limongi.

Como se ha podido corroborar, el campo temático de los factores de *consolidación de la democracia* constituye uno de gran amplitud y complejidad, alrededor del cual el debate continúa en el riquísimo y sugestivo contexto histórico que constituye el laboratorio de la tercera ola democratizadora.

III. La consolidación de la democracia en América Latina

Las dos áreas geográficas en donde la tercera ola democratizadora ha tenido un impacto democratizador más extendido han sido indudablemente la América Latina y la Europa del Este. En la primera de las dos regiones la *democratización*, como tendencia generalizada, comenzó más temprano: a inicios de los años ochentas del siglo XX –recuérdese que la tercera ola despuntó en el sur de Europa en 1974-1975 con las transiciones a la *democracia* de Portugal, Grecia y España–, mientras que en la otra región, en la que prevalecían regímenes autoritarios de izquierda, fue a finales de los ochentas y principios de los noventas, aunque de modo rapidísimo, cuando los cambios de régimen político estuvieron a la orden del día.

La literatura sobre la *democracia* y el *autoritarismo* en América Latina ha insistido en el comportamiento cíclico que han experimentado los cambios de régimen en nuestra región, de modo que a partir de este presupuesto una de las preocupaciones políticas y de las preguntas significativas que emergen en las actuales circunstancias es la siguiente: ¿cuánto más durará la institucionalización de la *democracia* como tendencia general antes de que se reinicie otra vez un ciclo autoritario o al menos una contratendencia de este signo en varios de los países?

Todo intento de ofrecer una respuesta a esta pregunta se encuentra íntimamente relacionado con el tema al que alude este vocablo

25 Przeworski, Alvarez, Cheibub y Limongi: op. cit., en p. 100 ambos textos citados.

“consolidación de la democracia”, habida cuenta de que la *transición a la democracia* ha venido ya quedando atrás. Y para empezar, habría que poner en tela de duda de que el destino latinoamericano necesariamente tenga que ser la alternancia cíclica entre la *democracia* y el *autoritarismo*: si así ha sido en el pasado, no tendría por qué serlo en el presente y en el futuro. De hecho, gran parte de América Latina ha superado los umbrales críticos o condiciones necesarias para el establecimiento de la *democracia* (un ingreso mínimo per cápita y un mínimo de la población alfabetizada) que la teoría empírica de la *democracia* destacó hace ya varias décadas²⁶. La cuestión entonces remite más bien al análisis de los factores intervinientes en los procesos de *consolidación de la democracia* país latinoamericano por país latinoamericano, en un marco histórico e internacional insoslayable que favorece los procesos políticos internos en donde se juega el futuro de la consolidación y las perspectivas de la estabilidad democrática a largo plazo.

A partir de las contribuciones aquí presentadas –que apenas son unas pocas aunque muy relevantes dentro de lo mucho que se ha escrito sobre el tema a lo largo de los quince años transcurridos entre 1986 y el 2000–, se pueden destacar algunos factores o aspectos que desde nuestro punto de vista ameritarían una atención privilegiada en cualquier estudio sobre *consolidación de la democracia*, en particular si el universo de análisis son los países de la América Latina. Nos referimos a estos: 1) El alcance del compromiso democrático de las élites. 2) La subordinación de la institución militar al *poder* civil (lo que Huntington distinguió en su momento como “control civil objetivo” y “control civil subjetivo” de esta institución). 3) El proceso de estructuración del sistema de *partidos políticos*. 4) La vigencia y funcionamiento del *Estado de Derecho*. 5) Y el curso que sigue la economía: en primer término, el crecimiento económico; en segundo, la distribución del ingreso; y en tercero, la pobreza. Para decirlo en términos conocidos –siguiendo a Lipset–, la marcha (buena o mala) de la economía se traduce, al final de cuentas, en una percepción de eficacia (o ineficacia) gubernamental por parte de la *ciudadanía*, uno de los componentes que afectan la *legitimidad* del *régimen político*.

Por otra parte, coincidimos con Morlino en que lo determinante para la *consolidación de la democracia* son los factores internos, no los

26 Malloy, J. y Seligson, M.: *Authoritarians and Democrats. Regime Transition in Latin America*, The University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1987, especialmente el artículo de Seligson aquí “Democratization in Latin America: The Current Cycle”, pp. 3-12.

internacionales. Y dentro de los internos son las variables políticas en las que ha de concentrarse la atención. La influencia del curso de la economía –fundamental sin lugar a dudas– se encuentra mediada por la forma como es percibido y procesado políticamente dicho curso.

Para concluir, es indispensable subrayar que los procesos de *consolidación de la democracia* actualmente en marcha en América Latina (en donde la *democratización* llamó a las puertas desde muy temprano en esta ola, incluso en el caso, por fin, de los países centroamericanos, concretamente en estas naciones desde 1979-1980 con los eventos ocurridos en Nicaragua, Honduras y El Salvador), muestran una gran diversidad en sus avances y logros en los diferentes ámbitos de la consolidación y según los distintos países. Su amplio espectro va desde la sólida estabilidad de Costa Rica –que dejó atrás la consolidación hace varias décadas, es decir, desde los años sesentas del siglo XX– pasando por Ecuador, Perú y Haití, que quizás sean los países que patencen situaciones más inestables.

Vocablos de referencia:

Calidad de la democracia
Democracia
Democratización
Estado de Derecho
Formas de gobierno
Legitimidad
Regímenes políticos
Transición a la democracia

Bibliografía:

Alcántara, M.: "El sentido del sistema político democrático en los países de América Latina. ¿Democracias inciertas o democracias consolidadas?", en Regine Steichen (Compiladora): *Democracia y democratización en América Latina*, Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José (Costa Rica), 1993, pp. 123-146.

Diamond, L. y Plattner, M. (Eds.): *Economic Reform and Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1995.

_____ : *The Global Resurgence of Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1996.

_____ : *Civil-Military Relations and Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1996.

Diamond, L., Plattner, M., Chu, Y., y Tien, H. (Eds.): *Consolidating the Third Wave Democracies. Themes and Perspectives*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1997.

_____: *Consolidating the Third Wave Democracies. Regional Challenges*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1997.

Huntington, S.: *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Ediciones Paidós Ibérica, S.A., Barcelona, 1994.

_____: "Democracy for the Long Haul", en Diamond, L., Plattner, M., Chu, Y., y Tien, H.: *Consolidating the Third Wave Democracies. Themes and Perspectives*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1997, pp. 3-13.

Linz, J.: "Transiciones a la democracia", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No. 51, julio-setiembre, 1990, pp. 7-33.

Linz, J. y Stepan, A.: "Hacia la consolidación democrática", en *La Política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*, segundo semestre, 1996, pp. 29-49.

Lipset, S. M.: *Political Man. The Social Bases of Politics*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1960. Hay traducción española en varias ediciones por Editorial Tecnos de Madrid.

Malloy, J. y Seligson, M.: *Authoritarians and Democrats. Regime Transition in Latin America*, The University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1987.

Morlino, L.: "Consolidación democrática. Definición, modelo, hipótesis", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, No. 3, 1989, pp. 37-85. No conocemos la fecha de la publicación en italiano, pero una publicación previa a esta en español es la de la *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No. 35, julio-setiembre de 1986, pp. 7-61.

O'Donnell, G.: *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*, University of California Press, Berkeley, 1979.

Przeworski, A., Alvarez, M., Cheibub, J. A., y Limongi, F.: "Las condiciones económicas e institucionales de la durabilidad de las democracias", en *La Política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*, segundo semestre, 1996, pp. 89-108.

Rovira Mas, J.: "Elecciones y Democracia en Centroamérica y República Dominicana: Un análisis introductorio", en Rodolfo Cerdas-Cruz, Juan Rial y Daniel Zovatto (Editores): *Elecciones y Democracia en América Latina 1988-1991: Una tarea inconclusa*, IIDH-CAPEL, San José, 1992, pp. 1-22.

_____: "La consolidación de la democracia en América Central: Problemas y perspectivas en El Salvador, Guatemala y Nicaragua", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Vol. 22, No. 2, 1996, pp. 7-38.

Schumpeter, J.: *Capitalismo, socialismo y democracia*, Editorial Claridad, Buenos Aires, 1946.

Jorge ROVIRA MAS

CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

I. Concepto

Es el proceso por el cual los textos constitucionales acogen el tratamiento del régimen de *partidos políticos*. Las primeras Constituciones solamente recogieron el derecho político de elegir y ser electo para los ciudadanos. En los siglos diecinueve y sobre todo en el siglo veinte, se ha producido un movimiento continuado que juridifica la actividad partidaria, que incluye su regulación constitucional.

II. Características

Desde el punto de vista formal, una de las características del constitucionalismo del siglo XX ha sido el de la incorporación de una extensa temática a los textos constitucionales, al mismo tiempo que su decidida inclinación reglamentaria, y entre los aspectos importantes de la nueva mentalidad constitucionalista se encuentra el relativo a los derechos electorales. Estos se han jerarquizado, desde el punto de vista jurídico, al dárseles rango de normas supremas. Las tres vertientes generales que adoptan esos derechos son las siguientes: 1) la libertad del *sufragio*; 2) acceso abierto a la función pública; 3) libertad de asociación *política*.

Cronológicamente, han sido varias constituciones latinoamericanas las primeras en incluir entre sus normas el *Derecho Electoral*, y en una forma categórica también lo han hecho varias constituciones europeas a partir de la Segunda Guerra Mundial.

Como reacción al Derecho totalitario, algunos Estados de Europa de la segunda posguerra optaron por constitucionalizar los derechos electorales y, entre éstos, el de la libertad de asociación política, en contraste con el monopolio del partido único, que fue impuesto en Rusia soviética, en la Alemania nazista, en la Italia del fascismo, en la España franquista y en otros países de la región.

Si bien ya la Constitución de Weimar (1919) se refirió a los *partidos políticos*, han sido las constituciones posteriores a 1945 las que proclamaron enfáticamente el derecho a la libre asociación política. Sin duda

que el punto de partida se dio con la Constitución francesa de 1946, pero la de 1958 es a la que luego nos referiremos.

La Constitución italiana de 1948 establece en su artículo 49 que “todos los ciudadanos tienen derecho a asociarse libremente en partidos para concurrir democráticamente a determinar la política nacional”. Se reconoce, pues, el derecho a la libre formación de partidos y se especifica la nota democrática de su intervención en materia *política*.

Casi al mismo tiempo, la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (Constitución de 1949) consigna principios muy parecidos y, a la vez, proscribiremos los partidos antidemocráticos mediante las dos partes de su artículo 21 que reproducimos a continuación:

1. “Los partidos concurren a la formación de la voluntad política del pueblo. Su fundación es libre. Su organización interna debe responder a principios democráticos. Deben dar cuenta públicamente del origen de sus recursos”.
2. Los partidos que, por sus fines o por la conducta de sus miembros tiendan a perturbar el orden constitucional liberal y democrático, o a destruir o poner en peligro la existencia de la República Federal Alemana, son inconstitucionales. El Tribunal Constitucional decide sobre la cuestión de inconstitucionalidad”.

Cabe anotar que en 1952, el Tribunal Constitucional Federal de la República Alemana decidió la inconstitucionalidad del Partido Neonazi (S.R.P.), y en agosto de 1956 se pronunció en igual forma con respecto al Partido Comunista Alemán.

A su turno, la Constitución francesa de 1958 dispuso, en su artículo 40, que “los partidos y las agrupaciones políticas concurren a la expresión del sufragio. Se forman y ejercen su actividad libremente. Deben respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia”.

Hemos consignado las anteriores citas para demostrar como esta línea común de pensamiento constitucional europeo, en torno a los *partidos políticos*, vino a dominar en el artículo 6 de la Constitución española de 1978, que dice: “Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y

ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deben ser democráticos”.

Es innegable el contenido fundamental y abarcador de este precepto, en cuya virtud el derecho a la formación de *partidos políticos* adquiere gran “relevancia constitucional”, en opinión del Tribunal Constitucional de España (Sentencia de 2 de febrero de 1981), a lo que se agrega que el mismo Tribunal Constitucional, en esa sentencia, ha estimado que “ninguna democracia constitucional podría funcionar sin la libre competencia de los partidos”. Resulta evidente, así, cuán poderosa es la corriente actual, tanto en América Latina, como en Europa, sobre la constitucionalización de los partidos, cuyo *pluralismo* y participación en la actividad *política* son pilares de los regímenes democráticos.

III. Las etapas de constitucionalización

En América Latina, se han sucedido las mismas etapas que se han producido en el constitucionalismo mundial, con respecto a los *partidos políticos*: “después de una primera fase de rígida oposición a los mismos (en la legislación del estado policía y aun en aquella, extremadamente individualista del estado surgido de la Revolución Francesa) y después en otra de absoluto agnosticismo al respecto propio del Estado moderno, de orientación liberal, en el curso del siglo XIX, se ha pasado últimamente a la fase de su progresiva disciplina fúspublicista (culminada, luego a veces –sobre todo en los Estados autoritarios y de democracia marxista– en una incorporación integral, mediante la concesión a los mismos del status de personas jurídicas públicas con relieve constitucional)”¹.

En una primera fase, la actitud de los constituyentes y legisladores fue igual a la de los clásicos liberales europeos y norteamericanos a quienes seguían: una rígida oposición al reconocimiento de su existencia, con base en la desconfianza para los grupos intermedios que se interponían entre la organización estatal y el cuerpo de ciudadanos.

En una segunda etapa, con motivo de la ampliación del catálogo de derechos que recogieron las constituciones liberales de la segunda mitad del siglo pasado, se incorporó el derecho de asociación, que en un amplio sentido genérico reconocía el de hacerlo con finalidades políticas, y for-

1 Biscaretti Di Ruffia: *Derecho Constitucional*, pág. 720. Madrid, 1975.

malizaba en varios países limitaciones a las organizaciones religiosas al constitucionalizarse un punto programático de las reformas liberales. El artículo 25 de una constitución centroamericana del último tercio del siglo pasado (la de Guatemala de 1879) —en México y Centroamérica la profundidad anticlerical de la reforma liberal es significativa— decía: “Se garantiza el derecho de asociación y de reunirse pacíficamente y sin armas; pero se prohíbe el establecimiento de congregaciones conventuales y de toda especie de instituciones o asociaciones monásticas”. Basados en ese amparo constitucional, los viejos partidos históricos —el liberal y el conservador— y sus efímeras derivaciones electorales, pudieron sobrevivir bajo la benevolente paciencia del *poder* público.

Una tercera etapa está constituida por el encuadramiento legal y constitucional de la actividad de los partidos. Esto se produce por el enriquecimiento de la vida pública en diversos sentidos. Persistentemente durante el siglo pasado se amplía el *sufragio* y en algunos países se llega al *sufragio* universal. Grupos afines en las asambleas constituyen bloques parlamentarios, que son híbrido de *grupos de presión* y directivas partidarias. Clubes políticos fuera de las asambleas actúan cada vez con más permanencia y en algunos países, a finales del siglo, se constituyen los primeros partidos obreros.

IV. El reconocimiento de los partidos

El proceso de reconocimiento se produce en dos etapas sucesivas: Primero el reconocimiento indirecto y después el directo, hasta llegar a la coronación del ciclo. El estado, en un primer momento de esta etapa, comienza a reconocer la actividad de los partidos, en el nivel parlamentario y en el nivel electoral. En los reglamentos de los Congresos y en las leyes electorales se les da un tratamiento inicial, pero no todavía en las Constituciones. Los reglamentos internos reconocen los bloques partidarios en los Congresos, como expresiones de los partidos, y así se inicia su reconocimiento indirecto. En las leyes electorales se señalan líneas de participación en los comicios, como conducta en el proceso, presentación de *candidaturas*, etc, y así irrumpen en el orden jurídico. En México, por ejemplo, la ley electoral del 19 de diciembre de 1911, trató específicamente los *partidos políticos*, y señalaba requisitos para intervenir en los *procesos electorales*; una nueva ley del 20 de septiembre de 1916, incluía todo un capítulo referido a los partidos, tendencia que se recogió en la nueva ley del 6 de febrero de 1917, y que continuó en las posteriores, hasta la vigente.

Después, mientras su presencia se hace sentir cada vez más, se inicia el proceso de control de su actividad, cada vez más amplia, en orden de la importancia en el proceso político y a la necesidad de vigilar su comportamiento. De una actitud limitada se pasa a un más amplio desarrollo legal de su control.

El primero, control exterior o negativo, se orienta a que sus actividades se encuadren dentro del orden constituido. Se trataba de defender el sistema democrático liberal y fijar una *democracia* entre partidos. Como la experiencia de Italia, Alemania y Rusia demostró, utilizando las libertades otorgadas, partidos extremistas, al triunfar, rompían todo el orden democrático y por eso en muchos estados se dictaron sofisticadas legislaciones contra los extremismos políticos. Al prohibir partidos de orientación comunista o anarquista, se estaba haciendo un reconocimiento negativo de su existencia, y así irrumpen los partidos en el orden ya no legal, sino constitucional.

Varias constituciones después de la primera guerra se orientan en este sentido. El endurecimiento de la vida política de la región a partir del año 30, en que se inicia un largo periodo de dictaduras militares en algunos países, con influencias endógenas y exógenas, produce el reconocimiento constitucional de los partidos aunque en forma negativa, al prohibir la organización y funcionamiento de aquellos que se estimaba atentaban contra el sistema democrático liberal. La Constitución nicaragüense de 1939, establecía que caerían bajo la sanción de la ley, aquellos que públicamente manifestasen: “opiniones contrarias al orden público, a las instituciones fundamentales del Estado, a la forma republicana y democrática de gobierno, al orden social establecido” (Art. 128) y prohibió la existencia de partidos de “organización internacional” (Art. 50).

Y en esa línea, aparece el otro tipo de control el ideológico, orientado a encuadrar a los partidos dentro de la *democracia* representativa y constitucional. Un criterio cualitativo de la reglamentación, que se dirigía a la ideología y el programa. Así, se pasó paulatinamente de una posición minimalista, a una posición maximalista en el tratamiento del régimen partidario, de encubierto sentido autoritario. De una conspiración del silencio que se había abatido sobre los partidos se pasaba a una nueva conspiración, esta vez de su *manipulación* constitucional y legal. Posición maximalista, entendida como un tratamiento cuidadoso y extensivo del régimen de partidos, que en gran medida se orientaba a su control por parte del *poder* público. Requisitos –a primera vista inofensivos– de

afiliación, reconocimiento, actividades, programas, antecedentes de la dirigencia y financiamiento, reflejan una encubierta intención limitativa, que deja en manos del gobierno central, a través de específicos organismos de control, la decisión sobre la misma existencia de los partidos y naturalmente de su actividad. En muchos países, conscientemente, se construyó un marco constitucional y legal para controlar la vida partidaria y mantener un régimen de *pluralismo* restringido, que impidió que la oposición se manifestara libre y realmente, lo que provocó la polarización de la vida política y estimuló las actitudes violentas y radicales de diversos signos. En una interpretación abusiva del marco jurídico, en estos modelos, se bloqueó persistentemente la *participación política* de la oposición, no sólo de la extrema izquierda, como podría suponerse, sino de todos los grupos moderados del centro al centro izquierda.

En situaciones límites, se usó para controlar los *escrutinios* y realizar *fraudes* denunciados por la oposición y la *opinión pública* independiente, y reconocidos, en algunos casos límite por los propios grupos de gobierno, que perdieron *legitimidad*. El profesor José Luis Aranguren, decía que el riesgo que siempre corría la *oposición política* era que se le considerara inútil. En muchos países de América Latina, el riesgo que ha corrido el bloque en el *poder*, ha sido considerar innecesaria a la oposición.

Después, se pasó a un control estructural y de funcionamiento interno. Así, se llegó al ámbito interno de los partidos, en busca de lograr que su estructura y actividad se adecuara a los principios democráticos y liberales y de tratar también de proteger a los afiliados, especialmente en la selección por la dirigencia de candidatos, una búsqueda de *democracia* interna dentro de los partidos. Finalmente, en algunos regímenes, se ha llegado a un control de incorporación, al reconocer constitucional y legalmente la existencia del partido único, identificando el partido con el Estado.

V. La transición democrática

La década del ochenta se inició con un difícil y precario proceso, que aun hoy se recorre dificultosamente en América Latina, de transiciones democráticas y abandono de regímenes autoritarios sumamente duros, que con base en la doctrina de la seguridad nacional, y persiguiendo reales y supuestos adversarios de un régimen democrático liberal (tutelado por las fuerzas armadas, intereses económicos privados y por intereses extranjeros sobre todo norteamericanos) cometieron aberrantes y dantescas violaciones a los derechos humanos.

Esas transiciones tenían un signo variado, porque no se limitaban a retornar a un régimen democrático, que en varios casos durante muchísimos años no había existido.

Era un proceso en varias direcciones: De la guerra a la paz, porque en muchos países había surgido una insurgencia armada antisistema; del militarismo al fortalecimiento del poder civil, porque las fuerzas armadas se habían hecho cargo del gobierno ejerciendo competencias que nadie les había otorgado; y del *autoritarismo* a la *democracia*, buscando una nueva forma institucional que recuperara, donde había existido, o que creara, donde era necesario, una nueva institucionalización del *estado de derecho*.

En ninguno de los procesos de transición, que caminaron todos por consultas electorales, muchas de ellas “*elecciones de apertura*”, se reimplantó el andamiaje institucional de los regímenes conservadores. Estas *elecciones*, aunque fueron libres y limpias, fueron organizadas por los viejos regímenes autoritarios y semi-autoritarios, y produjeron cambios esenciales, abriendo el camino de la transición y estableciendo nuevas reglas del juego político. Y en muchos países se dictaron nuevas constituciones que tuvieron una significación esencial porque inauguraron una nueva era de profundos cambios institucionales y políticos. Uno de los puntos esenciales de la reforma constitucional, donde la hubo, fue la de superar el régimen de exclusión política que imposibilitó la participación de partidos y tendencias y bloqueó la expresión de la oposición en su conjunto. Se suprimieron las prohibiciones y se estableció un régimen legal y constitucional de apertura.

VI. Constitucionalización

El proceso de *constitucionalización de los partidos políticos*, se inicia en América Latina con la Constitución uruguaya de 1934, que en sus artículos 85 al 88 que se referían a la composición del Senado, otorgó 15 bancas a la lista más votada del partido más votado y 15 a la lista que seguía en número de *votos*, por lo que se llamó la ley del medio y medio, orientada a fortalecer a los dos partidos mayoritarios. El artículo 148, establecía que el Vicepresidente de la República, desempeñaría la Presidencia del Senado, por lo cual el partido en cuyas filas militara, tendría la mayoría. En busca de un nuevo equilibrio, se dictó la ley constitucional de 30 de diciembre de 1936 que decía: “La presidencia del Senado... será ejercida alternativamente en cada periodo legislativo, por el primer titu-

lar de cada una de las dos listas más votadas...”. Similar distribución se establecía para la designación de los ministros en el artículo 136.

En las constituciones latinoamericanas se reconoce expresamente el régimen de partidos en las de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

VII. El Estatuto

Deriva de todo lo expuesto, la necesidad de incorporar a nivel constitucional el tratamiento del régimen de partidos, a efecto de garantizar el reconocimiento del derecho de todos los ciudadanos de asociarse libremente en *organizaciones políticas*, la aceptación del principio del *pluralismo* como base de la organización de la sociedad política y la garantía de la coexistencia de partidos que representen las diversas corrientes dentro de la sociedad.

Un buen estatuto constitucional de los *partidos políticos*, según nuestra modesta opinión, debería contener, por lo menos:

1. El derecho expreso de asociación de los ciudadanos en *partidos políticos*, para ejercer libremente sus derechos dentro del sistema democrático, prohibiendo cualquier tipo de discriminación por su militancia en ellos.
2. El reconocimiento de su carácter de personas de derecho público.
3. Evitar cualquier tipo de prohibiciones para su creación y existencia, como no sea la general de respetar las normas constitucionales.
4. La autorización para presentar candidatos para las *elecciones* de los miembros de los órganos políticos, pero debe considerarse la posibilidad de autorización de *candidaturas independientes*, superando el monopolio en la presentación.
5. Libertad para formular sus declaraciones de principios, programas y estatutos. Expresamente en la declaración de principios debería establecerse la adhesión a las declaraciones sobre derechos humanos formulados por Naciones Unidas y en otros documentos internacionales y el propósito de promoverlos internamente.

6. Libertad de organización democrática interna, con renovación periódica de dirigencia y controles en el liderazgo.
7. Debería considerarse la conveniencia de privilegiar el financiamiento público estatal sobre el principio de *proporcionalidad* a su fuerza electoral; prohibir donaciones privadas anónimas; establecer publicidad y controles sobre el financiamiento privado y por supuesto también sobre el estatal; limitar el techo de gasto de las campañas y su duración.
8. Mantenimiento de su personalidad jurídica con base a la proporción de sufragios obtenidos o representación obtenida.
9. Libertad para difundir sus doctrinas o realizar propaganda *política*. Libre e igual acceso a los medios de comunicación en forma permanente y en forma especial en los periodos electorales. Obligatoriedad de campañas de educación *política* para los afiliados y simpatizantes.

Vocablos de referencia:

Derechos y deberes civiles y políticos
Elecciones de apertura
Financiamiento de los partidos políticos
Participación política
Partidos políticos
Sistemas electorales

Bibliografía:

Biscaretti Di Ruffia: *Derecho Constitucional*. Madrid, 1975.

Jorge Mario GARCÍA LAGUARDIA

CONVENCIÓN ELECTORAL

I. Aproximación conceptual

El *Diccionario de la Lengua Española*¹, atribuye a la voz Convención, del latín *conventio*, *-onis*, las siguientes acepciones:

1.- Ajuste y concierto entre dos o más personas o entidades. 2.- Conveniencia, conformidad. 3.- Norma o práctica admitida tácitamente, que responde a precedentes o a la costumbre. 4.- Asamblea de los representantes de un país, que asume todos los poderes. 5.- Reunión general de un *partido político* o de una agrupación de otro carácter, para fijar programas, elegir candidatos o resolver otros asuntos.

A su vez el *Diccionario de uso del español* de María Moliner², define los usos que a continuación se indican para este vocablo:

1.- Acción de convenir. Acuerdo. Particularmente, acuerdo solemne, por ejemplo entre naciones. 2.- Resultado de un acuerdo general expreso o tácito: Las normas de cortesía son convenciones que cambian de unas generaciones a otras. Convencionalismo. 3.- En la Revolución Francesa, asamblea política que asumió todos los poderes en 1792. 4.- Reunión de los representantes de una organización. Especialmente, en Estados Unidos, asamblea de un *partido político* para la *elección* de candidatos.

Estas acepciones y usos nos van a permitir acotar aquellos términos que se acomodan al propósito del presente diccionario y bajo la denominación de *Convención Electoral* vamos a examinar aquellas acepciones que ha incorporado la Historia, la Ciencia Política e incluso la práctica internacional.

II. Modalidades de uso del término *Convención Electoral*

Cuatro son las modalidades que, bajo la denominación de *Convención Electoral*, parecen ajustarse de forma más adecuada a los contenidos del presente Diccionario.

1 Real Academia Española: *Diccionario de la Lengua Española*. 21ª edición, Madrid, 1992.
2 María Moliner: *Diccionario de uso del español*. Segunda edición. Editorial Gredos, Madrid, 1998.

A. *Acuerdo para el desarrollo de una política común en materia de cooperación electoral*

En este sentido ha de entenderse por *Convención Electoral*, como todo ajuste, concierto, acuerdo convenio, pacto, contrato o cualquiera otra modalidad convencional, suscrita entre dos o más organismos o entidades de diferentes países con la finalidad de alcanzar unos objetivos comunes, en materia de cooperación electoral.

Este instrumento viene utilizándose, bien dentro de un marco de cooperación más amplio, o bien como medio específico de la cooperación electoral.

Desde el punto de vista formal, esta modalidad de *Convención Electoral*, se materializa adoptando diversas manifestaciones documentales, de las que se van a describir aquellas más frecuentemente utilizadas.

Se puede decir que todos estos Acuerdos, en sentido amplio, conforman una similar estructura básica, en lo que se refiere a descripción de las partes concernidas, ámbito, vigencia, contenido de los compromisos que se asumen y medios instrumentales para hacerles efectivos.

No obstante, en función del instrumento elegido, se concretan más las acciones a realizar, la duración en el tiempo y el grado de exigibilidad jurídica.

1. Acuerdos entre máximas autoridades de departamentos ministeriales o secretarías de Estado, en la terminología anglosajona, tendentes a reforzar las relaciones bilaterales entre distintos países, entre ellas, las de cooperación en materia electoral.
2. Convenio Marco de Colaboración: Herramienta que refleja la posibilidad de realizar acciones de cooperación electoral en el ámbito general de la cooperación.
3. Memorando de Entendimiento: Ambito de actuaciones en materia de cooperación en el marco de los derechos humanos.
4. Acuerdo de cooperación técnica electoral: Puntual instrumento de específico contenido en materia de cooperación electoral.

B. *Convención Electoral como Asamblea Constituyente*

Esta acepción se refiere a la asamblea de representantes del pueblo, reunida para dar vida a un nuevo estado o a sus instituciones, o bien para sustituir o modificar la *forma de gobierno* existente.

En el primer caso nos encontraríamos con la convención francesa de 1792, a la que se debe la primera Constitución de la República francesa y, en el segundo con la Convención de Filadelfia de 1787, que elaboró la Constitución Federal estadounidense.

La principal diferencia entre los dos tipos de convención consiste en el hecho de que la convención constitucional es convocada de forma legalmente válida por el gobierno legítimo, al contrario de la revolucionaria.

C. *Convención Electoral como reunión de un partido político*

Este supuesto, al que en muchos países se la da el nombre de Congreso de Partido, alude a la reunión de los miembros o representantes de un *partido político* para fijar programas, objetivos o estrategias de cara a un próximo *proceso electoral* así como, en muchos casos, para elegir los candidatos y representantes que han de acudir a los comicios.

En relación con ello, parte de la doctrina se refiere a las *elecciones* en primer y segundo grado, según los *electores* tengan la capacidad de elegir directamente a las personas que van a ocupar los cargos o escojan a un grupo de compromisarios cuya misión consiste en elegir a las personas que ocuparán determinados cargos.

Cabe destacar la extendida práctica de este tipo de *convenciones electorales* en Latinoamérica. Los *partidos políticos* prevén reglamentos orgánicos para regular la celebración de la Convención del partido, cuyo objetivo generalmente se dirige a establecer la estrategia electoral y seleccionar a los candidatos a *cargos de elección popular*. El reglamento fija los requisitos básicos de la organización y funcionamiento de la convención, actuando de referencia para la solución de divergencias y para la actuación de los asistentes.

D. *Convención Electoral como figura típica estadounidense*

Las *convenciones electorales* en Estados Unidos, pueden desenvolverse tanto en un nivel local como estatal y federal. A este último nivel, el más importante, corresponde la nominación de los candidatos de un partido para los cargos de presidente y vicepresidente, denominándose *Convención Electoral Nacional*.

El sistema de convenciones es creado en oposición a aquel, propio del periodo colonial tardío y de la era revolucionaria en que la lista de los candidatos se llevaba a cabo en reuniones de líderes de partido, sin ninguna intervención de la base, lo que condujo después de 1900 al nacimiento por ley, en muchos estados, de las *elecciones* primarias directas entre los inscritos en cada partido para la nominación de los candidatos.

La importancia de las convenciones nacionales de los partidos estadounidenses, consiste, especialmente, en que se trata casi del único momento en que actúan como organismos políticos nacionales. Su estructura, bastante distinta de la centralizada de los partidos europeos, se asemeja, en efecto, a una confederación de partidos estatales, con intereses e ideas a menudo divergentes y con escasos vínculos en el nivel federal, por lo que el candidato presidencial representa un símbolo necesario de unidad y el acto de su *elección* es la ocasión para hacer aceptar en el plano nacional posiciones, programas e intereses locales.

El aspecto del término *Convención Electoral Nacional* relativo a las *elecciones* presidenciales norteamericanas, está regulado en el Artículo II, Sección 1 de la Constitución de los Estados Unidos. Cada Estado, en la forma que lo prescriba su Asamblea legislativa, designa un número de «*electores*» igual al número de senadores y representantes al que tiene derecho en el Congreso de los Estados Unidos, excluyendo de la condición de *elector* a toda persona que ocupe un cargo de confianza o retribuido bajo la autoridad de los Estados Unidos.

Los *electores* se reúnen en sus Estados y proceden, en votación secreta, a elegir a dos candidatos a Presidente. A continuación se configura una lista de los candidatos votados y los *votos* obtenidos por cada uno, se firma y certifica dicha lista por los *electores*, y una vez sellada es remitida al presidente del Senado. En presencia del Senado y de la Cámara de Representantes, el presidente del Senado procederá a abrir los certificados y computar los *votos*, de modo que será Presidente de los

Estados Unidos la persona que obtenga el mayor número de votos, si dicho número es la mayoría del número total de *electores* designados.

Vocablos de referencia:

Caucus

Congreso ideológico

Elecciones

Partidos políticos

Bibliografía:

Bonazzi, T: “ Convención”, en *Diccionario de Política*. Ediciones Siglo XXI, Madrid, 1998.

Gil Robles, J.M. y Pérez Serrano, N.: *Diccionario de términos electorales y parlamentarios*, Madrid, 1977.

«Constitución de los Estados Unidos de América», en <http://www.ponce.inter.edu/acad/cai/vl/reserva/halvarez/constitu.html>.

Ossorio, Manuel: *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Buenos Aires, 1982.

«Reglamento de la Convención Nacional Electoral del partido de la Revolución Democrática» en *Gaceta n° 28 Abril-Julio 1997*, [hptt://www.cen-prd.org.mx/cn/gac28h.htm](http://www.cen-prd.org.mx/cn/gac28h.htm). 1 de abril de 1998.

«Reglamento orgánico electoral para la selección de candidatos de elección popular. Disposiciones generales. Partido Socialcristiano COPEI», Caracas (Venezuela), en [hptt://www.analitica.com/biblioteca/copei/reglamento_electoral.asp](http://www.analitica.com/biblioteca/copei/reglamento_electoral.asp)

Félix MARÍN LEIVA

CONVOCATORIA A ELECCIONES

I. Concepto

El *Diccionario de la Lengua Española* define “convocar”, voz que deriva del latín *convocare*, como: “Citar, llamar a varias personas

para que concurran a lugar o acto determinado” y “convocatoria”: “Anuncio o escrito con que se convoca”.

La *convocatoria a elecciones* es el acto jurídico por el que autoridad legítima llama a los ciudadanos para que concurran a *elecciones*, a ejercitar sus derechos de elegir y ser electo, dándose inicio con la misma al *proceso electoral*. La convocatoria puede ser a *elecciones* ordinarias previstas en la legislación nacional con sus modalidades de tipo de *elección*, cargos a elegir, tiempos y lugares y a *elecciones* extraordinarias, también previstas en la legislación con sus respectivas causas de vacancias, declaratoria de *nulidad de elecciones*, imposibilidad de *elecciones* regulares u otros motivos.

El concepto debe extenderse a la convocatoria a plebiscitos, *referéndum* o consultas populares, por tener la misma naturaleza: acto jurídico por el que autoridad legítima llama a los ciudadanos para que concurran a participar en un *plebiscito*, *referéndum* o consulta popular.

Características esenciales de la convocatoria son: 1) que la haga autoridad legítima; 2) que se haga con apego a la legislación vigente; 3) que tenga efectos jurídicos *erga omnes*; y 4) que se le de la debida publicidad.

II. Autoridad convocante

La *convocatoria a elecciones*, o en su caso a *plebiscito*, *referéndum* o consulta popular la debe hacer la autoridad que el régimen jurídico establece, ya sea en normas de carácter constitucional, en leyes ordinarias o en ambas.

En la mayoría de los países de Iberoamérica las autoridades legitimadas para hacer la convocatoria son los *organismos electorales* que tienen diversas conformaciones y denominaciones (Tribunal Supremo Electoral, Tribunal Supremo de Elecciones, Tribunal Nacional de Elecciones, Tribunal Electoral, Corte Electoral, Consejo Electoral, Junta Central Electoral, Consejo Supremo Electoral, etc.). En otros países corresponde tal atribución al Organismo Ejecutivo y en algunos, al Organismo Legislativo. Como caso especial está México, en donde conforme su legislación electoral no es necesaria la *convocatoria a elecciones* ordinarias, pues la propia ley establece el inicio

del *proceso electoral*, en determinada fecha, sin necesidad del acto jurídico de la convocatoria.¹

En efecto, en Costa Rica (artículo 102 de la Constitución Política), Ecuador (artículo 19 de la Ley de Elecciones), Guatemala (artículo 196 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos), Honduras (artículo 104 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas), Panamá (artículos 171 y 172 del Código Electoral), República Dominicana y Venezuela, El Salvador y Nicaragua, son los *organismos electorales* “las instancias a las que el ordenamiento jurídico respectivo encarga la periódica convocatoria del cuerpo electoral para la celebración de *elecciones ordinarias*”.²

En Argentina (artículo 53 del Código Electoral Nacional), Bolivia (artículo 142 de la Ley Electoral), Chile, Cuba, Paraguay (artículo 158 del Código Electoral) y Perú (artículo 80 de la Ley Orgánica de Elecciones) es competente para la convocatoria el Organismo Ejecutivo. En Uruguay también corresponde la convocatoria al Ejecutivo en el caso de disolución de la Asamblea Legislativa y para *elecciones* de senadores y representantes, correspondiéndole a la Corte Electoral la convocatoria a plebiscitos.

Las legislaciones de varios países prevén la convocatoria por parte del Organismo Legislativo en los casos en que no lo haga el organismo competente originario (Ejecutivo en Bolivia y Perú; Tribunal Supremo Electoral en Guatemala); asimismo en casos de plebiscitos (Nicaragua, Paraguay) y en Guatemala también en el caso de *convocatoria a elecciones* de Asamblea Nacional Constituyente, correspondiéndole en este caso al Tribunal Supremo Electoral, la fijación de la fecha de la *elección*.

En los casos en que la convocatoria a *plebiscito*, *referéndum* o consulta popular también corresponde al *organismo electoral*, previamente debe existir un acto jurídico de solicitud por parte de quien

1 El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, partiendo de la norma que establece expresamente la fecha de la elección de Presidente, Senadores y Diputados, regula las fechas en que diferentes actos del proceso se deben realizar.

2 Fernández Segado, Francisco: “La Convocatoria Electoral”, en Dieter Nohlen, Sonia Picado, Daniel Zovatto (compiladores): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Universidad de Heildelberg. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Instituto Federal Electoral. Fondo de Cultura Económica, México. Primera edición, 1998. Pág. 312.

tiene la legitimación para hacerlo. Ejemplo, en Guatemala, si bien el Tribunal Supremo Electoral tiene la atribución de convocar a consultas populares, sólo lo puede hacer “a iniciativa del Presidente de la República o del Congreso de la República, que fijarán con precisión la o las preguntas que se someterán a los ciudadanos”.³

III. Formalidades de la convocatoria

Usualmente la *Convocatoria a Elecciones* se hace mediante un Decreto (Resolución, mandato, decisión de una autoridad sobre asunto, negocio o materia de su competencia)⁴ que emite la autoridad legitimada que se denomina “Decreto de *Convocatoria a Elecciones*”, o bien “Decreto de Convocatoria a Plebiscito” o “a Referéndum” o “a Consulta Popular”. El acto de *Convocatoria a Elecciones*, o a otro de los eventos electorales señalados, debe estar revestido de certeza.

En cuanto a la fecha en que debe emitirse, la mayoría de legislaciones preceptúan fechas precisas para la celebración de las votaciones de donde se deriva el tiempo de la convocatoria, normándose usualmente períodos mínimos en que la misma debe hacerse.

En algunas legislaciones de Iberoamérica se establecen específicamente los requisitos que debe contener la convocatoria, mientras que en otras no se hace tal regulación. En términos generales, la convocatoria debe especificar:

- la *elección* o *elecciones* para las que se convoca;
- los cargos que se deben elegir con indicación de su período;
- *sistema electoral* aplicable;
- la fecha de celebración de la *elección*;
- la *circunscripción electoral* en que debe realizarse la *elección*;
- las normas que rigen el evento electoral para el que se está convocando y
- las prevenciones y demás disposiciones que sean pertinentes.

3 Artículo 173 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

4 Cabanellas, Guillermo: *Diccionario de Derecho Usual*. Editorial Heliasta S. R. L. Séptima edición. Buenos Aires, 1972, Tomo I, pág. 594.

Tratándose de *plebiscito*, *referéndum* o consulta popular, la convocatoria debe contener los requisitos anteriores, en lo aplicable, así como los términos precisos de las preguntas a realizarse.

Vocablos de referencia:

Cargos de elección popular
Circunscripciones electorales
Derechos y deberes civiles y políticos
Derecho electoral
Elecciones
Organismos electorales
Plebiscito
Proceso electoral
Referéndum
Sistemas electorales

Bibliografía:

Cabanellas, Guillermo: *Diccionario de Derecho Usual*. Editorial Heliasta S. R. L. Séptima edición. Tomo I. Buenos Aires, 1972.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL): *Diccionario Electoral*. Primera edición, San José, 1989.
Fernández, Francisco: "La Convocatoria Electoral", en Dieter Nohlen et. al., (compilador): *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. Primera edición. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
Tribunal Federal Electoral de México: *Ordenamientos Electorales*, México, 1994.
Valdivia, Ramiro: *Manual de Derecho Electoral*. Editorial Horizonte, Lima, Perú, 1998.

Gabriel MEDRANO VALENZUELA

CORRUPCIÓN ELECTORAL

I. Noción

Entiéndese por *corrupción electoral* todo acto o procedimiento que atente contra el legítimo y libre ejercicio del derecho de *sufragio*, que por lo general se traduce en una alteración y adulteración de la auténtica voluntad de los *electores* y en un falseamiento de los *resultados electorales*.

La palabra *corrupción* deriva del latín *corruptus*, que significa descomposición, podredumbre o desintegración. Modernamente y en un sentido muy general, la *corrupción* se puede definir como el uso ilegítimo del *poder* del Estado, establecido para satisfacer el interés general o bien común, con la finalidad de obtener un beneficio o provecho personal o de favorecer o perjudicar a terceros. Se trata, así, de la *corrupción pública* o *política*, de la que participan tanto agentes del Estado como los particulares. La *corrupción electoral* es una especie de la anterior y hermana de otra especie muy extendida y objeto de caudalosos estudios: la *corrupción administrativa* o *burocrática*.

La *corrupción electoral* conspira contra la pureza del *sufragio*, concepto que sintetiza todas las virtudes del *voto* democrático, el cual descansa en dos valores fundamentales: la libertad del *elector* y la veracidad o fidelidad del *escrutinio*. Cuando quiera que se violente o manipule la libertad del *elector* en la expresión de sus preferencias políticas, o se adultere el cómputo de los *votos* válidamente depositados en las urnas, las *elecciones* se desnaturalizan, se desvían de su recto propósito para quedar reducidas a una farsa, a un montaje que, al limitarse a guardar simplemente algunas formas exteriores, a lo sumo cumple con otorgar una precaria legitimación al gobierno que de ellas emana.

La *corrupción electoral* en un régimen democrático representativo es, siempre, una grave patología que afecta al *sistema político* en una de sus instituciones más sensibles: la institución del *sufragio*. Son múltiples los daños que la *corrupción electoral* puede ocasionar al sistema: entre otros, frustra la voluntad mayoritaria de los *electores*, perjudica los derechos legítimos de un candidato y de un *partido político*, corroe los hábitos en que se funda la honestidad política, genera desconfianza y apatía hacia las instituciones democráticas y, por una conjugación compleja de estos

y otros factores, puede fácilmente desencadenar la dinámica conducente a una crisis de *legitimidad* del *sistema político*.

No debe confundirse *corrupción electoral* con *delito electoral*. Se discierne la corrupción no por referencia a la ley penal (como es el caso de los delitos), sino por referencia a unos valores acerca de lo que la colectividad considera que es correcto en la contienda electoral, valores cuyo reconocimiento social les hace constituir un código de ética política. En tanto que toda falta o *delito electoral* es transgresión de la legalidad, la *corrupción electoral* es transgresión de un conjunto de normas más extenso que la ley, implícito ciertamente en la legalidad reinante, pero que están inscritos, además, en las doctrinas de cada *ideología política* y en un sentimiento colectivo de moralidad.

La *corrupción electoral* se refiere a conductas que transgreden principios y valores desarrollados en el ámbito de la *cultura política*, razón por la cual la noción de *corrupción electoral* se encuentra más directamente relacionada con la educación y el ambiente político de cada sociedad, con sus hábitos y costumbres, que con el Derecho Positivo. Es la conciencia colectiva sobre la corrección política y el normal funcionamiento de la *democracia* la que sanciona determinados comportamientos como corruptos, y no la ley ni el juez.

En principio, podría parecer que el concepto de *corrupción electoral* pertenece exclusivamente al ámbito de la moralidad pública o colectiva, motivo por el cual las faltas únicamente son objeto de sanciones morales. En cambio, es claro que el *delito electoral* pertenece íntegramente al ámbito del Derecho Penal, porque se trata de una conducta tipificada como contraria a la ley penal, que es como tal enjuiciable y, en caso de demostrarse responsabilidad, desencadena la aplicación de una pena. Sin embargo, las fronteras entre estas dos nociones, *corrupción electoral* y *delito electoral*, no siempre son suficientemente claras. La no penalización de determinadas prácticas corruptas podría obedecer a un margen de tolerancia social frente a prácticas o irregularidades que se consideran hasta cierto punto benignas e inevitables y, por tanto, tolerables. Lo cierto es que no todos los fenómenos de *corrupción electoral* están tipificados en los ordenamientos penales. La ley penal tan solo se ocupa de algunas conductas corruptas, aquellas que ocasionan mayor daño social.

En realidad es poco lo que la legislación penal puede hacer para reprimir la *corrupción electoral*. La corrupción desborda ampliamente

su articulado, así este se multiplique en tipos penales y acentúe el rigor de las penas. El *sistema político*, que vive en una cierta ambigüedad en cuanto se refiere a las formas tradicionales de hacer *política*, no suele contar con la voluntad requerida para expedir estatutos draconianos en materia penal electoral, y se inclina por una actitud de tolerancia e hipocresía. De otra parte, rara vez se enjuicia a alguien por haber incurrido en un delito de naturaleza electoral.

Más eficaz en la lucha contra la *corrupción electoral* es toda acción que se cumpla en el cultivo de la moralidad pública y el desarrollo de la transparencia de los *procesos electorales*. En la lucha contra este mal podemos esperar mejores resultados de un tratamiento no penal del fenómeno, consistente en medidas tales como: educación ciudadana, mecanismos de participación democrática, procedimientos de impugnación de las *elecciones* ante autoridades administrativas y judiciales, aplicación de sanciones de naturaleza *política* (la anulación de la *elección*, la inhabilidad permanente para aspirar a *cargos de elección popular*) a los políticos que incurran en prácticas contrarias a la moralidad electoral.

II. Modalidades y agentes

Las prácticas de *corrupción electoral* pueden presentarse en una cualquiera de las instancias del *proceso electoral*: antes de la votación (*manipulación* del censo electoral, obstrucción de actividades partidistas, retención de los documentos de *identificación electoral*, v. gr.), durante la votación (violencia electoral, soborno del *elector*, doble o múltiple votación, introducción fraudulenta de sufragios en las *urnas electorales*) o después de la votación (no cómputo de *votos* válidos o aumento ficticio de los cómputos durante las *elecciones*).

Agente de *corrupción electoral* puede ser uno cualquiera de los protagonistas de las *elecciones*: los *partidos políticos*, los candidatos, los *electores*, personas particulares, *funcionarios electorales* y, en general, cualquier funcionario del Estado. Todos y cada uno de ellos pueden ser actores y promotores, desde su particular campo de acción, de violencia o defraudación electorales. Es por ello que la ley ha debido multiplicarse en la definición de numerosas conductas punibles especiales, susceptibles de sanciones administrativas y penales.

Especial preocupación suscita la financiación de las *campañas electorales* por los *partidos políticos* y el uso de los medios masivos de comunicación con fines partidistas y electorales. Con el objeto de garantizar la igualdad de oportunidades de todas las *candidaturas* y corrientes partidistas y el de mitigar el poder del dinero y su poder corruptor en los certámenes electorales, importante capítulo del *Derecho Electoral* en muchos países es hoy el relativo a: la reglamentación del funcionamiento de los *partidos políticos*; la limitación, publicidad y financiación oficial de los gastos electorales y el acceso, en igualdad de condiciones, a los medios de comunicación para hacer propaganda política.

La cantidad y la calidad de los medios utilizables para hacer *corrupción electoral* solo están limitados por la imaginación (infortunadamente muy prolífica en este campo), la audacia y la disponibilidad de recursos económicos, humanos y técnicos. El tráfico de influencias, el soborno, las amenazas, la violencia, el prevaricato, la falsedad documental, la omisión o retardo en el ejercicio de funciones públicas y aun la manipulación criminal de computadoras (riesgo que traen consigo los progresos de la vida moderna), forman parte del amplio repertorio de conductas que, desde la perspectiva de la sociología electoral, se estudian como *corrupción electoral*. Muchas prácticas de *corrupción electoral*, sin embargo, suelen escapar a las previsiones de carácter penal, y no sería siempre fácil tipificarlas como delitos. Por ejemplo: el aprovechamiento del cargo público para hacer proselitismo, todas las maquinaciones propias del *clientelismo* (*manipulación* de un electorado cautivo a cambio de favores que generalmente se dispensan desde una posición de *poder* en el Estado), prácticas irregulares de financiación política.

III. Controles

El *Derecho Electoral* es excepcionalmente minucioso y reglamentario, precisamente por su afán de rodear de garantías al derecho de *sufragio*. Tanto celo por la integridad del *sufragio*, expresado en gran complejidad de controles, ritualidades, recursos y sanciones, crea justificadamente la impresión de que el *Derecho Electoral* parte del presupuesto de la desconfianza. Ocurre, en realidad, que sin tantas previsiones y cautelas el *sufragio* quedaría expuesto a multitud de injurias.

Los controles a la *corrupción electoral* pueden clasificarse en tres categorías: preventivos, punitivos y correctivos. A la categoría de los controles preventivos que, como la palabra indica, consisten en medidas para

anticipar o precaver toda posibilidad de vicio o *fraude*, corresponden todas aquellas disposiciones que procuran hacer efectivos, en la organización y desarrollo de las *elecciones*, aquellos principios indispensables en toda *elección* limpia, tales como: imparcialidad y responsabilidad de los *funcionarios electorales*, secreto del *voto*, publicidad del *escrutinio*, libertad del *elector*, fidelidad de los cómputos de *votos*. Previene contra el *fraude* que la organización electoral sea independiente del gobierno, que los *partidos políticos* y los candidatos puedan constituir testigos suyos ante las *mesas de votación*, que los ciudadanos encargados del *escrutinio* sean designados con independencia de los órganos políticos del Estado y de los partidos políticos mismos, que de todo lo acaecido durante los *escrutinios* se deje en un acta constancia escrita, que el día de las *elecciones* los ciudadanos gocen de inmunidad y por tanto no puedan ser arrestados ni detenidos salvo caso de flagrancia. Las precauciones son la sustancia de la ley electoral y nunca son bastantes para conjurar el peligro de *fraude*.

Si el acto de corrupción se consuma, la ley podría reprimirlo con medidas punitivas y medidas correctivas. Las medidas punitivas, que buscan castigar a los responsables, pueden ser simplemente administrativas y consisten, por ejemplo, en arresto, destitución del empleado público y multas. Las medidas punitivas pueden ser, además, de carácter penal. El Derecho Penal Electoral se ocupa, principalmente, de reprimir algunas conductas de *corrupción electoral*, para lo cual las legislaciones han establecido un número creciente de tipos penales. Los Códigos Penales y Leyes Electorales de Ecuador, México y Venezuela prevén más de 30 *delitos electorales*; el de Argentina 25; los de Colombia, El Salvador, Nicaragua, Perú y Uruguay, entre 11 y 19.

Las medidas correctivas tienen por objeto enmendar los actos de *elección* en donde se adviertan errores o nulidades, que con frecuencia pueden obedecer a maniobras dolosas. Normalmente las leyes electorales permiten que, por vía correctiva, los interesados puedan impugnar el resultado de la *elección* tanto ante los funcionarios encargados de escrutar los *votos* y declarar la *elección*, como posteriormente ante los jueces, para que se invalide un cúmulo de *votos* o para que se anule la *elección* de quien no cumplió con determinados requisitos legales.

En conclusión, el mejor control sobre la *corrupción electoral* es el control social, el que se ejerce mediante la educación ciudadana, a través de los medios de comunicación social, por medio de una legislación electoral moderna más preventiva que represiva (por

ejemplo, mediante el sometimiento de los políticos a un régimen exigente pero realista de calidades, inhabilidades e incompatibilidades), y con variados mecanismos de participación democrática (audiencias públicas, veedurías ciudadanas, revocatoria del mandato).

Vocablos de referencia:

Cultura política

Delitos electorales

Educación electoral

Fraude

Bibliografía:

Bobbio, Norberto y Mateucci, Nicola: *Diccionario de Política*. Siglo XXI. México, 1985.

De Esteban, Jorge y. Otros: *El Proceso Electoral*. Editorial Labor. Barcelona, 1977.

Duverger, Mauricio: *Introducción a la Política*. Editorial Ariel. Barcelona, 1964.

Heidenheimer, A. J.: *Political Corruption*. A Handbook Transaction Publishers. New Brunswick, 1989.

Hernández Becerra, Augusto: *Régimen Electoral Colombiano*. Publicaciones Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1988.

Klitgaard, Robert: *Controlando la Corrupción*. Editorial Sudamericana. Buenos Aires, 1994.

Steffens, L.: *The shame of the cities*. Hill and Wang, 1969.

Theobald, Robin: *Corruption, Development and Underdevelopment*. Duke University Press, 1990.

Varios Autores: *La Corrupción Política*. Alianza Editorial. Madrid, 1997.

Von Beyme, Klaus: *La Clase Política en el Estado de Partidos*. Alianza Editorial. Madrid, 1995.

Augusto HERNÁNDEZ BECERRA

CORRUPCIÓN POLÍTICA

I. Concepto

En un sentido clásico del pensamiento político, la corrupción era el abuso autoritario del *poder*, hasta llegar incluso a su ejercicio tiránico. Tal concepción se expresa en la tan citada frase de Lord Acton según la cual el *poder* corrompe y el *poder* absoluto corrompe absolutamente. En la actualidad tal sentido sigue, como se verá, estando confusamente presente en el discurso político aunque predomina como referente uno de los tipos de abuso del *poder*, aquel que consiste en el enriquecimiento ilegal o ilegítimo de los políticos o, en general, de las autoridades (corrupción personal) o el favorecimiento ilegal o ilegítimo a las causas u organizaciones a las que están integrados aunque no se beneficien personalmente (corrupción oficial), gracias a los cargos que desempeñan o sus conexiones con quienes los tienen. Están en juego, así, conceptos de manejo deshonesto de recursos públicos o recursos en torno a una gestión pública; deshonesto en particular en un sentido individual, porque generalmente el público es escéptico de que los manejos calificados de corruptos no conduzcan en algunos casos a una apropiación indebida de esos recursos¹; en torno a una gestión pública quiere decir que abarca conductas no sólo de funcionarios públicos sino también aquellas dirigidas hacia actividades del estado. Este punto de vista, exigiría descartar del concepto la corrupción que se desenvuelve sólo en el ámbito de empresas o actores privados en general, sin embargo el uso común del término corrupción suele confundir ambos niveles.

Las tipologías jurídicas, por su parte, abundan en distinciones que intentan captar las abigarradas y proteicas formas que asume el fenómeno, mediante una no menos variada nomenclatura, por ejemplo, soborno, peculado, extorsión, concusión, tráfico de influencias, valimiento, peculado, abuso de información privilegiada, etc., etc. En el campo jurídico es necesario constatar, además, la tendencia tan importante del actual derecho comparado consistente en la producción de leyes nacionales anti-corrupción de diferente tipo. Esta multiplicación y auge de leyes contra la corrupción es de una convergencia tan generalizada en la actua-

1 Para esta distinción ver Banfield. El punto y la distinción entre *corrupción personal* y *oficial* tienen gran importancia para el tema del *financiamiento político* ya que los políticos alegan muchas veces que sus infracciones estuvieron dirigidas a beneficiar a su partido y no a ellos personalmente.

lidad como para hacer que la corrupción no sólo sea *política* en cuanto que en ella estén envueltos políticos sino también en cuanto que los políticos ya no pueden prescindir de producir políticas y normas contra ella y que estas políticas y normas crean fuertes restricciones al actuar político.

Pero la condición de honestidad o deshonestidad, como la de lo justo o injusto, no se agotan en los textos legales por más que estos traten de abarcarla. Por consiguiente el concepto de corrupción siempre tendrá un mayor alcance que las definiciones jurídicas. Por otra parte, es importante insistir en la esencial interfaz entre agentes privados con una agencia o agentes públicos. Así tanto la literatura analítica sobre la corrupción como la más popular, que se mueve entre los reportajes de prensa y las admoniciones éticas, siempre destacan la participación de actores privados que comparten con los públicos tanta o mayor responsabilidad en el acto de corrupción.

II. Corrupción y *política*

La relación entre corrupción y *política* es mucho más profunda de lo que quisiéramos y los políticos estarían dispuestos a admitir. En primer lugar, no hay que perder de vista que la corrupción no sólo es una acción más o menos consagrada como delictiva sino también un importante medio de influencia *política* con manifiestas ventajas respecto de la pura persuasión, por un lado, y la coerción, por el otro (Njaim 1995). En el fondo, los actores políticos sobre todo en los casos de corrupción oficial y no personal (ver *supra*) casi nunca están dispuestos a renunciar completamente a esta forma de influencia. Si esto rige para la *política* interna es de figurarse con cuanta mayor razón se aplica al ámbito internacional y a situaciones en las cuales no son simples operaciones comerciales las que están en juego sino también luchas de *poder*, donde cada estado, en el mundo de la *competitividad* y el globalismo, tiende a identificar su interés con el de sus empresas, máxime si se trata de negociaciones sobre armamentos y otros ramos similares donde entran en juego enormes sumas de dinero. Por consiguiente, una sana cautela metodológica nos obliga a tomar las debidas precauciones para movernos en medio de una atmósfera que contiene densos elementos tanto de cinismo como de hipocresía y a valorar en su justa dimensión decisiones que, frecuentemente, son arrancadas a sus autores por la fuerza de los acontecimientos, a pesar de que a menudo se trata más de acciones para la galería que para el círculo reducido de quienes se supone tienen la principal responsabilidad de aplicarlas, pero ¿qué dirigente político se arriesga a que se reputa que está en contra de acuerdos y políticas anti-corrupción?

Pese a ello es imposible desconocer la dimensión ética del asunto porque en la *política* también operan argumentaciones y se emprenden acciones que no pueden ser comprendidas si no se tienen en cuenta valores que los actores postulan como absolutos e incondicionados por contraposición a argumentaciones y actuaciones fundamentadas en filosofías puramente utilitarias. En la actualidad en el campo de los derechos humanos y cada vez más en materia ecológica y de conservación del medio ambiente, se manejan posiciones éticas que van más allá de cálculos de costos y beneficios. Por lo tanto, pese a toda la dificultad que para regular la corrupción deriva de su conexión con la *política*, se trata también de un asunto donde tiene mucha fuerza y hasta predomina la posición de que debe ser perseguida y reprimida independientemente de los costos que ello acarree. Este predominio comporta que el cinismo político tiene que replegarse vergonzosamente y no esgrimir sus argumentaciones o tropezar con mayor resistencia que en otras épocas, lo que ha dado pie para hablar de que los escándalos no revelan una crisis moral sino más bien la elevación de los patrones de moralidad (Pérez Perdomo y Capriles 1991), pero no significa que en contra de la corrupción no se alegue que es dañina ya sea para el comercio internacional o para el desarrollo de los países, pero estos argumentos sólo refuerzan un rechazo principista que les da mayor vigor del que tendrían por sí solos.

III. Dimensiones de la evolución del concepto de *corrupción política*

A. *América Latina*

En América Latina constatamos que se pasa del uso del término corrupción administrativa o peculado (Sánchez Viamonte 1960) desde la década de los cuarenta hasta mediados de los setenta del siglo XX, al empleo predominante del vocablo *corrupción política* o, simplemente, corrupción. Los movimientos democratizadores en esta época reivindicaban frente a las dictaduras la causa de la honestidad en el manejo de los recursos públicos. Las fuerzas políticas modernizadoras, precisamente en tanto que lo eran, reaccionaban contra el carácter patrimonialista o semipatrimonialista de tales dictaduras, propugnando la estricta separación entre lo privado y lo público. En esta lucha ocupaba un papel fundamental la erradicación de la *corrupción electoral* mediante la implantación del *sufragio* universal y la creación de *organismos electorales* independientes. Esta causa, que obtuvo resultados más o menos exitosos en los dife-

rentes países, estaba animada, sin embargo, de una cierta ingenuidad en cuanto que tácita o expresamente partía del supuesto de que con la implantación de la *democracia* el problema de la corrupción desaparecía o se transformaba en secundario. La corrupción afectaría eventualmente a los funcionarios mas no a los dirigentes políticos, templados en la batalla por llevar a las masas al protagonismo político que hasta entonces les había sido negado, dirigentes que actuarían como garantes y vigilantes de que no se volviera a la corrupción.

B. La bibliografía académica

Posteriormente esta concepción se tambalea, y el desencanto inter-no converge con la importancia cada vez mayor que adquiere el concepto de corrupción en sentido restringido para explicar los fracasos de la *política* de ayuda al desarrollo externo realizada por los países económicamente avanzados. La obra de Myrdal sobre Asia (1968) acuña el concepto del estado blando y ocupa un lugar pionero en destacar en tal sentido la variable corrupción y en criticar a la literatura de las ciencias sociales por no haberlo tenido en cuenta. Una consecuencia es que se ponen en boga planteamientos teóricos que ponen el énfasis en el *clientelismo*, el populismo y hasta la cleptocracia reinantes en los países atrasados y su influencia deletérea. Acontecimientos posteriores, examinados más adelante, confirman y al mismo tiempo refutan la hipótesis. De esta manera tanto experiencias locales como internacionales van conduciendo a un concepto de corrupción que no se limita a la burocracia y a las sociedades en desarrollo sino que es utilizado con un alcance universal y como un fenómeno básico para entender el desempeño y la consistencia de los *sistemas políticos*. Por lo tanto, a diferencia de lo que constataba Myrdal en 1968, la bibliografía sobre la corrupción se ha hecho profusa y está a punto de ser inabarcable². El curso que ha seguido el análisis se ramifica en diferentes corrientes y formas de abordar el asunto pero de

2 Véase entre otros muchos Heidenheimer y Johnson 1989 que es la segunda edición de una influyente y pionera antología de 1978, Klitgaard 1994 es representativo de la tendencia a desarrollar fórmulas y recetas contra la corrupción; véase también la bibliografía en Njaim 1995. Por otra parte es frecuente que revistas de ciencias sociales y política dediquen números especiales al tema, por ejemplo, el 48 de 1996 del *International Social Science Journal* (149 de la edición española), el 145 de Nueva Sociedad, etc. El N° 2 de 1997 de la *Revue Internationale de Politique Comparée*. Existió además una revista dedicada completamente al tema *Corruption and Reform* que luego se fusionó, en 1993, como suplemento, con *Crime, Law and Social Change*. Es de notar, además, que en la Asociación Internacional de Ciencia Política uno de los comités permanentes de investigación se refiere a financiamiento político y corrupción política, y así sucesivamente.

todos estos enfoques aparece claro que la corrupción no es específica de la dictadura o la *democracia*, del subdesarrollo o del desarrollo, del capitalismo o del socialismo, de la pobreza o de la riqueza sino que hay que investigar las modalidades cómo se presenta en cada una de estas situaciones. El abandono de cada una de las anteriores dicotomías y las correspondientes ilusiones se paga al costo de un cierto distanciamiento entre el tratamiento académico del asunto y los estereotipos de *opinión pública*, mayor quizá que en otros campos de las ciencias sociales.

Dentro del campo científico social cabe distinguir los trabajos de carácter predominantemente teórico entre los que destaca el estudio de los escándalos de corrupción y el papel que desempeñan en los *sistemas políticos* (Pérez Perdomo y Capriles 1991) y que corren el riesgo de concentrarse en las repercusiones de la corrupción más que en ella misma; los que se concentran en los remedios a la corrupción (Klitgaard 1994) muy condicionados por las necesidades de asesoría sobre todo para países en desarrollo u organismos multilaterales; la influencia metodológica generalizada de la aplicación de enfoques económicos (Rose Ackerman 1978) que conciben a los políticos como buscadores y capturadores de rentas, es decir que éstos aprovechan para beneficio propio las escaseces que se generan en el llamado mercado político. No está claro, sin embargo, si esta es una condición ineludible pues, si bien se estudia cómo los políticos buscan maximizar sus *votos* y su *reelección* incluso a fuerza de corrupción, se reclama, sin embargo, que tomen decisiones en contra de sus intereses como por ejemplo, normas constitucionales para impedir presupuestos deficitarios o la reducción del estado en pro de un mayor desarrollo del mercado. Otro punto de vista muy fértil aportado por esta corriente es considerar la corrupción como un caso especial del problema agente-principal consistente en que toda autoridad, asamblea de accionistas, directiva, pueblo soberano, etc., se ve confrontado con la dificultad de lograr que el agente, ejecutivo, empleado, representante, actúe teniendo como mira los objetivos e intereses de dicho principal y no los propios del agente.

C. Dimensión internacional y transnacional del fenómeno

Al mismo tiempo la corrupción se convierte en un personaje principal en el tablado de la *política* internacional hasta el punto que una descripción de este aspecto tiene importancia fundamental para comprender su repercusión en las políticas nacionales y su estrecha relación con temas fundamentales, objeto de este Diccionario, como el del financia-

miento político. Para ello es necesario remontarse a acontecimientos de la década de 1970 desencadenados por eventos de la política interna estadounidense que condujeron a una cadena de escandalosas revelaciones sobre la utilización del soborno por grandes y pequeñas compañías estadounidenses para obtener contratos en el exterior. Las investigaciones de una subcomisión senatorial sobre compañías multinacionales presidida por el senador demócrata Frank Church y las actuaciones de agencias del gobierno, especialmente la Securities and Exchange Commission y el Internal Revenue Service, encargados respectivamente de la supervisión de las operaciones de bolsa y de la administración impositiva, conducen a lo que una revista califica muy expresivamente como “el apresuramiento corporativo a confesarlo todo” (*The corporate rush to confess all*. Business Week. 23/2/76). Las revelaciones de mayor impacto son las que se refieren a las actuaciones del gigante de la aviación Lockheed a la casa real holandesa, al aparecer implicado el príncipe consorte, y a un sistema político, el japonés que desde entonces aparece como uno de los más corruptos entre los de países desarrollados. Pero el asunto no se detuvo en estos dos países sino que afectó a muchos otros como Corea, Italia, Honduras, y también otras compañías además de la Lockheed.³

A consecuencia de estos eventos se produce una discusión en el país norteamericano acerca de si tales revelaciones y más aun, el sancionar el soborno transnacional, era conveniente al interés nacional, si las agencias aludidas habían excedido sus atribuciones y sobre las dificultades jurídicas de regular la materia. Esta discusión no interesa tanto aquí como que tan complejo conjunto de sucesos tuvo su modesto origen en y fue una de las muchas secuelas del famoso caso Watergate, que condujo a la renuncia del Presidente Nixon en 1974. Es decir, en un caso que se desencadenó por un problema de financiamiento político, pues la irrupción clandestina en las oficinas del partido demócrata, fue financiada por el comando de la campaña republicana pero, además, reveló toda una serie de actuaciones del gobierno de Nixon para poner a su servicio político a la SEC y al IRS. La primera para que mantuviera una actitud complaciente

3 Para dar una idea de las magnitudes monetarias envueltas téngase presente que la coima a Bernardo de Holanda alcanzaba al millón cien mil dólares y doce millones seiscientos mil en cuanto al ex-premier Kakuei Tanaka y el Partido Liberal japonés. Las consecuencias son inmediatas y de largo plazo. En Japón se produce la caída del gobierno Miki y la división del Partido Liberal y la pérdida de su mayoría absoluta en el Parlamento; en Holanda la Reina Juliana termina por abdicar en favor de su hija Beatriz y en Italia, el escándalo que afecta a un presidente de la república prepara el terreno para el desprestigio de la clase política que se consumaría con la llamada *tangentopoli*.

frente a los desembolsos de compañías norteamericanas para las *campañas electorales* nixonianas, especialmente la *reelección* de 1972, y la segunda porque cedió a presiones políticas para emplear informaciones impositivas como medio de presión y represalia políticas contra los adversarios del gobierno, hasta llegar, incluso, a constituir una sección especial para tal fin. El celo investigativo desatado para compensar las dudosas actuaciones anteriores, adquirió su propio momento y condujo a determinar la interconexión entre asuntos al parecer dispares, pues los fondos destinados para el financiamiento de operaciones electorales legales o ilegales internas se encontraban depositados en cuentas “off shore” que también se utilizaban para los sobornos de las multinacionales en el exterior.

Particular importancia tiene en el desarrollo explosivo de los análisis sobre *corrupción política* la promulgación en 1977 de la *Federal Corrupt Practices Act*, que convertía en delito el pago de sobornos de cualquier tipo a funcionarios extranjeros con castigos de hasta cinco años de privación de libertad y multas individuales de hasta diez mil dólares y corporativas de hasta un millón. Difícilmente, en efecto, se puede imaginar un incentivo mayor para los estudios sobre corrupción que las sucesivas revelaciones y escándalos, que no podían ser de poca monta porque envolvían la potencia de mayor importancia en el comercio internacional. De esta manera el tema se convirtió en un objeto inexcusable de estudio, pero, a su vez, se revelaba también que en otras legislaciones de países de mayor desarrollo no sólo no se prohibía sino que se incentivaba fiscalmente la obtención de contratos de exportación mediante sobornos a los políticos y funcionarios extranjeros.⁴ De esta manera la atención académica creaba un clima de opinión adverso a la tolerancia y la importancia de las acciones políticas emprendidas mostraba la relevancia del nuevo objeto de estudio.

En 1992 ocurre, otro sensacional hecho referido esta vez a un país europeo. Es la famosa *tangentopoli* italiana iniciada por los fiscales de Milán al realizar una serie de investigaciones y arrestos domiciliarios contra dirigentes políticos y empresariales que, a la larga, conducen a la

4 En un cuadro elaborado por la revista *Time* en 1981 (16 de marzo) para comparar a los principales países exportadores en cuanto a su legislación sobre *sensitive payments overseas*, Francia, Japón y Corea aparecían como países que no la tenían y Alemania y Suiza con normas débiles al respecto. Incluso se informa que en 1980, Italia había aprobado una ley que legalizaba los pagos a funcionarios extranjeros destinados a lograr negocios para compañías italianas.

caída del establecimiento dominante en ese país desde finales de la segunda guerra mundial.

El caso italiano fue el más agudo y prototípico pero no un fenómeno aislado pues los escándalos se extendieron a otros países europeo-continentales, especialmente Francia y España. Al principio las repercusiones aunque impresionantes fueron principalmente de *política* interna. Sin embargo, las diversas *tangentopolis* demuestran tener ramificaciones internacionales especialmente en cuanto al comportamiento en el exterior de las empresas europeas pues conducen a revelaciones muy parecidas a las que afectaron a las compañías norteamericanas en los años 70. A consecuencia de ello, en el seno de la OCDE y dentro de la Unión Europea surgen grupos de trabajo sobre soborno y lavado de dinero o sobre corrupción internacional. Pero, al mismo tiempo, se producen acontecimientos que guardan un sorprendente paralelismo con los europeos en latitudes tan distantes como Corea del Sur y México y se genera un ambiente internacional sin el cual quizás no hubiera sido tan expedita ni tan sensacional la aprehensión de famosos fugitivos implicados en corrupción como el cerebro financiero de la *campaña electoral* de Fernando Collor de Mello, Paulo Cesar Farfás y el ex-jefe de la Guardia Civil Española, Luis Roldán.

III. La interrelación entre las diferentes dimensiones y el papel de los factores externos e internos en las concepciones dominantes sobre la corrupción

En lo interno de los estados la variable compleja que parece crucial para entender el auge de la corrupción como issue central de *opinión pública* es la generalización de la *democracia* como *régimen político* y del mercado como principio fundamental de organización económica. Perdida la conexión revolucionaria, ya desde antes de la caída del muro de Berlín, que el llamado socialismo científico pretendía establecer entre economía y *política*, la oposición interna de izquierda desprovista de grandes consignas ha tenido que buscar otros cauces. Uno de ellos es la lucha contra la corrupción que ha venido a sustituir la lucha por la revolución (Njaim 1995) y curiosamente converge con las corrientes de derecha tradicionalmente enemigas de la *democracia*, nacionalistas, militaristas, etc. Una consecuencia teórica de esta situación es que la discusión vuelve al terreno de los clásicos del pensamiento político. Para estos, en efecto, la cuestión fundamental no era la economía; ésta debía ser disciplinada en cuanto a los excesos en que podían incurrir los particula-

res, pero no se cuestionaba que, en lo fundamental, bastaba dejarla correr por los rieles muy firmes que le trazaba el interés egoísta. La cuestión crucial era más bien de tipo político-ético y estaba constituida por la pregunta de si el régimen realizaba los fines de bien general que proclamaba o si, por el contrario, había degenerado en despotismo. La situación es muy semejante en la actualidad porque aunque usamos el término corrupción en un sentido más delimitado, que era secundario o no problemático para los clásicos, en el fondo el robo de fondos públicos o, en general, los fenómenos de privatización de lo público, los tomamos como manifestación de una decadencia más profunda. Por ello no hay en este momento un factor de desestabilización y deslegitimación de los *sistemas políticos* más virulento que la corrupción.

A su vez nos encontramos en una época que ha sido llamada de globalización o de mundialización. La significación de este omnialegado concepto parece inagotable. Es evidente, sin embargo, que alude a una realidad primariamente económica que ha rebasado los acotados linderos de los diferentes estados y en la que los intereses privados han adquirido un ámbito mayor que esos estados. Enfrentados esos intereses directamente en un escenario mundial, requieren de reglas claras de juego para *poder* desenvolverse sin incurrir en la anarquía de la guerra de todos contra todos, ni los inconvenientes de legislaciones heterogéneas y contradictorias pero, además, realizan presiones para lograrlas. Algunas se dirigen a los estados. Deben estos eliminar, entre otras cosas, la corrupción que genera costos ocultos a las transacciones pero que, sobre todo, contribuye a que no haya un terreno firme en el que asentar sus operaciones. De esta manera la crítica exógena de derecha se combina y refuerza con la crítica endógena, tanto de izquierda como de derecha, para traer el asunto de la corrupción al primer plano de atención nacional e internacional. Pero estas presiones sobre los diferentes países requieren demasiada variedad de esfuerzos inciertos e incluso deben enfrentar las dificultades creadas por la heterogeneidad de culturas y tradiciones sobre lo público. Por eso es más efectiva la actuación de tal influencia a través de los grandes espacios de integración que se están formando. Una condición para incorporarse a ellos es poner la casa en orden. Esta es una situación que ha vivido México respecto del Tratado de Libre Comercio de las Américas, Turquía respecto de la Unión Europea, Corea del Sur respecto de la OCDE. Pero la cuestión no sólo afecta a países de menor desarrollo relativo: las acciones anti-corrupción y la sensibilidad al asunto, ya anotadas, en países como Italia, Alemania y Japón, muestran la importancia de los factores externos y su reforzamiento por los internos o viceversa.

Todo este conjunto de circunstancias alienta, a su vez, a actores de la *política* interna que ya no encuentran suficiente su labor nacional sino que consideran necesario complementarla mediante esfuerzos conjuntos con fuerzas afines en otros países. Surgen así, o se insinúan, nuevas “internacionales”. Una de las más notables en el campo que nos ocupa es la de los jueces que se ha manifestado con particular fuerza en el ámbito de la Unión Europea. Ibañez (1996) expresa esta inquietud por parte de magistrados italianos y españoles reunidos en un seminario celebrado en 1995, así como una reunión de siete prominentes jueces europeos celebrada en Ginebra en 1996. Este activismo judicial por encima de fronteras es, quizá, una derivación especial de la fuerza de expansión de las cuestiones de ética y derechos humanos que han llevado a la constitución de tribunales supranacionales contra crímenes de guerra en la antigua Yugoslavia y a la intensa actividad de tribunales franceses y españoles para reclamar los abusos cometidos contra nacionales suyos por las dictaduras de los años 70 en países del Cono Sur y, últimamente, al tratado sobre un Tribunal Penal Internacional y a la prisión de Augusto Pinochet en Londres. De la misma manera en tribunales españoles se desarrollaban causas contra políticos italianos o investigaciones en los tribunales italianos sobre negocios turbios, revelados por la *tangentopoli*, de compañías italianas en Argentina. En otras épocas tal activismo aun cuando teóricamente posible, no se habría manifestado tan abundantemente⁵.

La descripción de la forma como está compuesta la coalición transnacional debe ser completada con su componente privado dentro del

5 Ver las citaciones a Silvio Berlusconi y a su hermano Paolo realizadas por el juez Garzón en febrero de 1998 con motivo de un supuesto fraude fiscal en España por parte de Fininvest, empresa comunicacional de Berlusconi. También sería relevante en cuanto a este fenómeno la llamada “judicialización de la política” (Vallinder 1994) que desde lo interno se proyecta a lo internacional. Siguiendo la terminología de la actual teoría de las relaciones internacionales podríamos hablar de un régimen internacional penal relativo a la corrupción cuya formación también ha sido acicateada por tratarse de un delito que constituye una de las fuentes del lavado de dinero. En la formación de tal régimen el punto culminante de mayor alcance es la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 conocida como Convención de Viena; en el ámbito europeo la Convención Internacional del Consejo de Europa sobre Blanqueo de Dinero, Investigación, Secuestro y Confiscación de las Riquezas Criminales denominada Convención de Estrasburgo; en la Unión Europea la Directiva No. 308 de 1991 vigente a partir de 1993 sobre la conducta de instituciones financieras para prevenir el blanqueo de dinero. En el Grupo de los Siete (G-7) la creación en 1989 del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y así sucesivamente para culminar a finales de 1997 con una Convención para combatir el soborno a funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales (*Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*).

cual destaca el grupo llamado Transparencia Internacional (TI). Esta organización se ha mostrado particularmente activa y ha logrado mantener la atención de la *opinión pública* internacional sobre el problema de la corrupción principalmente a través de dos instrumentos a los que debemos hacer referencia como son un Índice mundial de Percepción de la Corrupción (IPC) y una Conferencia Mundial, periódica, anti-corrupción, uno de cuyos principales patrocinantes es TI. El IPC resulta del análisis anual de una serie de encuestas, por ejemplo en el confeccionado en 1997 fueron diez las utilizadas, fundamentalmente dirigidas a ejecutivos y entidades oficiales o privadas relacionadas de diversas formas con el comercio internacional. El instrumento conduce a una clasificación de países según su mayor o menor grado de corrupción y cada vez que aparece causa una pequeña conmoción en aquellos que figuran como más corruptos. La Conferencia Mundial, por otra parte hasta 1999 había celebrado 8 sesiones.⁶ Además ya existen empresas internacionales que han encontrado en la lucha contra la corrupción su nicho propio en el mercado, especializadas, entre otros aspectos, en la asesoría a los gobiernos de grandes empresas locales para que no sean víctimas de la corrupción en las negociaciones para grandes adquisiciones de equipos, por ejemplo militares, factorías, etc., y contratación de servicios. En materia electoral, a medida que se generalice la aplicación de tecnologías de automatización, probablemente será necesaria también tal asesoría pues el asunto ha revelado, en diversos países, tener implicaciones de corrupción y enorme trascendencia política (ver artículo sobre *financiamiento de la política*). Este conjunto de eventos nos revela que se ha configurado un importante grupo de presión internacional en torno al asunto de la corrupción al cual los estados, organizaciones internacionales y aun las empresas, no pueden eludir prestarle atención. El fuerte influjo académico en entidades como TI que trabaja con la Universidad de Göttingen⁷, la Conferencia Mundial Anti-corrupción, el citado Infor-

6 La Declaración de la VIII Conferencia, reunida en Lima, en setiembre de 1997 dedica una amplia sección al seguimiento de las acciones tomadas contra la corrupción a escala internacional y regional. A ella asistieron personalidades de primera fila en la causa anticorruptiva como el juez italiano Gerardo Colombo (iniciador del proceso *mani puliti*), Bertrand de Speville, ex-director de la oficina anti-corrupción de Hong Kong; el ex-fiscal colombiano Alfonso Valdívieso quien movilizó el llamado proceso 3000 en Colombia relativo al financiamiento de la campaña electoral por el narcotráfico, el juez John Noonan autor de un reputado libro sobre el soborno (Noonan 1984) etc. Pero, además, la Declaración de Lima recibió un espaldarazo notable al ser acogida por la VII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno reunida, poco después, en Venezuela, la cual representó el singular caso de altos políticos (jefes de estado y de gobierno) ocupándose nada menos que de los valores éticos de la democracia.

7 Ambas instituciones sostienen un *Internet Center for Corruption Research* (<http://www.gwdg.de/~icr.htm>).

me 1997 del Banco Mundial⁸, nos permiten hablar de tal grupo no meramente como de un grupo de presión sino de una comunidad epistémica en el sentido en que lo hace la teoría de las relaciones internacionales.

Hay que agregar además las nuevas condicionalidades para prevenir la corrupción que ahora establecen el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y otros organismos multilaterales y que prometen profundizarse. Todo esto somete a los estados y a sus dirigentes al riesgo de un cierto desprestigio de no acompañarse al ritmo internacional anti-corrupción como ocurre en aquellos países donde se montan paraísos fiscales, los que conservan exoneraciones o disposiciones acomodaticias respecto de los sobornos en el extranjero o los que se empeñan en conservar un irrestricto secreto bancario. Por de pronto toda la regulación europea que presenta esas características se encuentra en un intenso proceso de revisión.

IV. Recapitulación

El nivel de generalización en el que debe desarrollarse un artículo enciclopédico deja abiertas múltiples interrogantes respecto de los fenómenos más concretos pero al menos permite una primera aproximación a cuáles deberían ser esas interrogantes. En el caso de la *corrupción política* se suscita la necesidad de aclarar cómo se conforma en cada país el discurso anticorrupción, tanto el político, como el jurídico y, en general, académico, y el concepto nacional de corrupción que se deriva de tal discurso y sus relaciones con el internacional. Es decir la combinación peculiar en cada *sistema político* entre ambos factores y los efectos que tiene sobre aspectos cruciales como (a) la *legitimidad* o la deslegitimización y final ilegitimidad de dicho sistema que puede provocar desde la subversión hasta la revolución pasando quizá por el cambio constitucional; (b) las políticas públicas contra la corrupción y su eficacia o ineficacia, para la temática de este diccionario interesan las repercusiones sobre el financiamiento político, la organización electoral e, incluso el *sistema electoral*; c) finalmente, *last but not least*, estudios empíricos duros para determinar el verdadero nivel de corrupción, no sólo por el interés de obtener información cierta sino para determinar si los procesos de deslegitimación resultan justificados también desde el punto de vista científico; estos

8 La parte referida a corrupción en dicho informe se basó en un trabajo de la connotada especialista Susan Rose-Ackerman.

estudios deberían encontrar una forma propia que no incurriera ni en la aridez de ideas de la investigación judicial ni en la irrelevancia teórica de la crónica periodística. En este sentido hay una tarea metodológica por delante que apenas ha sido emprendida.

Vocablos de referencia:

Financiamiento de la política
Financiamiento de los procesos electorales
Política

Bibliografía:

- Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial. El estado en un mundo en transformación*. Washington, 1997.
- Banfield, Edward: "Corruption as a Feature of Governmental Organization". *The Journal of Law and Economics*. 3: 567-604, 1975.
- Heidenheimer, Arnold J.: *Political Corruption. Readings in Comparative Analysis*. Transaction Books. New Brunswick. N.J., 1978.
- Heidenheimer, Arnold J. y Michael Johnston: *Political Corruption. Readings in Comparative Analysis*. Mismo editor, 1989.
- Ibañez, Perfecto Andrés (Editor): *Corrupción y Estado de Derecho. El papel de la jurisdicción*. Madrid. Editorial Trotta, 1996.
- Johnston, Michael: "La búsqueda de definiciones: la vitalidad de la política y el problema de la corrupción." *Revista Internacional de Ciencias Sociales* N° 149, 1996.
- Klitgaard, Robert: *Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo*. Buenos Aires. Editorial Sudamericana (la primera edición inglesa es de 1988), 1994.
- Lomnitz, Larissa Adler: "Informal exchange networks in formal systems. A theoretical model". *American Anthropologist* 90, 1988.
- Myrdal, Gunnar: *Asian Drama. An Inquiry into the Poverty of Nations*. New York. Pantheon. 3 vols., 1968
- Naciones Unidas: *Declaración de las Naciones Unidas sobre la corrupción y el soborno en las transacciones económicas internacionales*. 86 sesión plenaria.
- Njaim, Humberto: *La corrupción, un problema de Estado*. Caracas, UCV, 1997.
- Noonan, Jr., John T.: *Bribes. The intellectual history of a moral idea*. Londres. McMillan, 1984.
- Octava Conferencia Internacional Anticorrupción 1997. *Declaración de Lima*. Septiembre 7-11, 1997.
- OCDE: *Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions*, 1997.
- OEA: *Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción*. AG/ComI/doc.19/97, 1997.
- Pérez Perdomo, Rogelio y Ruth Capriles (compiladores): *Corrupción y Control. Una perspectiva comparada*. Caracas. Ediciones IESA, 1991.
- Pope, Jeremy (Editor): *National Integrity Systems. The TI Source Book*. Transparency International. Berlin, 1996.

Rittberger, Volker (Editor): *Regime Theory and International Relations*. Nueva York. Oxford University Press, 1995.

Rose-Ackerman, Susane: *Corruption. A Study in Political Economy*. New York. Academy Press, 1978.

Sánchez Viamonte, Carlos: "El peculado, problema de nuestro tiempo". *Política* 9: 16-39, 1960.

Vallinder, Torbjörn: "The Judicialization of Politics". N.º. 2, vol. 15 de la *International Political Science Review*, 1994.

Humberto NJAIM

CULTURA POLÍTICA

I. El origen del concepto

Desde su inserción original en el discurso de las Ciencias Sociales, el concepto de *cultura política* introdujo una ambigüedad que no ha sido fácil evacuar posteriormente. En su formulación original – tal y como aparece en la obra pionera de Almond y Verba¹– el concepto remite más bien a la cultura cívica, valga decir, a una forma específica de *cultura política* que condicionaría o facilitaría el desarrollo y el funcionamiento de los sistemas democráticos. Pero al mismo tiempo, para adquirir un claro estatuto en el discurso científico, el concepto de *cultura política* requiere convertirse en un instrumento neutro, que sirva para analizar o investigar la diversidad de esas matrices cultu-

1 Nos referimos a la obra conjunta *The Civic Culture*, que publicaron en 1963, Gabriel Almond, quien en ese momento era profesor en Yale y Sidney Verba, a quien Almond había dirigido su tesis y que en ese entonces permanecía en Princeton. En dicha investigación, los autores intentaron un estudio comparativo del funcionamiento de la cultura política predominante en ese momento en cinco distintas sociedades (Alemania, Gran Bretaña, Estados Unidos, Italia y México) con el fin de relacionar esas especificidades culturales y el desarrollo democrático alcanzado en cada una de ellas. Como lo ha subrayado David Laitin, *The Civic Culture*, "representó el primer intento sistemático de explicar las consecuencias democráticas haciendo uso de variables culturales. Metodológicamente, *The Civic Culture* experimentó por vez primera con el análisis comparativo de encuestas". David D. Laitin, "The Civic Culture at 30", *American Political Science Review*, V. 89, No. 1, marzo 1995, p. 168.

rales que permiten orientar la actividad política en una sociedad en un momento dado. Así como puede hablarse de una *cultura política* democrática, puede resultar justificado hablar, en otro contexto, de una *cultura política* autoritaria, cuando predominan ciertas actitudes culturales que más bien favorecen la instalación o el mantenimiento de regímenes políticos autocráticos.

El énfasis y el interés que Almond y Verba pusieron al caracterizar los rasgos específicos y peculiares de las culturas políticas, tanto británica como norteamericana, les valieron el reproche de un cierto etnocentrismo que inevitablemente privilegiaba y colocaba como referente obligado el modelo anglosajón frente a las otras variantes culturales y políticas que aparecían, de esta manera, desvalorizadas.

Inspirados en las investigaciones del politólogo Harry Eckstein, Almond y Verba sostuvieron la hipótesis según la cual, los regímenes democráticos estables se fundan en una especie de *cultura política* mixta que se alimentaba y se alimenta de aparentes contradicciones. Los autores retomaron el concepto de Eckstein de las llamadas *disparidades balanceadas*: “Por un lado –afirma Verba– un gobierno democrático debe gobernar, debe mostrar *poder*, liderazgo y tomar decisiones. Por otro lado debe ser responsable hacia sus ciudadanos. Si algo significa la *democracia* es que, de alguna manera, las élites gubernamentales deben responder a los deseos y a las demandas de la *ciudadanía*. La necesidad de mantener este balance entre *poder* gubernamental y la capacidad de respuesta del gobierno, así como la necesidad de mantener otros balances que derivan del balance del *poder* y de la capacidad de respuesta, balances entre consenso y diferencias, entre afectividad y neutralidad afectiva, explican la manera mediante la cual los patrones mixtos de actitudes políticas asociados con la cultura cívica resultan apropiados para un sistema democrático”².

II. La reaparición del concepto

Años después, dentro de la tradición metodológica que había orientado la investigación de Almond y Verba, Ronald Inglehart, de la Universidad de Michigan, realiza y publica un estudio comparativo

2 Gabriel A. Almond, “The Civic Culture: Prehistory, Retrospect and Prospect”, Documento presentado en el Coloquio organizado por el Center for the Study of Democracy y el Department of Politics and Society, University of California, Irvine, 17 de noviembre 1995, s.n.p.

más amplio con el fin de cuantificar las diferencias actitudinales predominantes que estarían en la base de las diversas culturas políticas de las sociedades industrializadas³. Sin embargo, la originalidad del proyecto investigativo de Inglehart no residía únicamente en la ampliación operada en la cobertura de su análisis. La tesis que proponía era más atrevida y ambiciosa que la que habían enunciado, apenas unas décadas antes, los autores de *The Civic Culture*. Inglehart pretendía probar que “los pueblos de determinadas sociedades tienden a ser caracterizados de acuerdo con atributos culturales relativamente durables que tienen algunas veces consecuencias políticas y económicas importantes”⁴. Más precisamente, mediante el análisis y la caracterización de las culturas políticas predominantes en determinadas sociedades industrializadas, se trataba de determinar la influencia que esas *culturas*⁵ podían tener no sólo en el grado de viabilidad democrática de sus instituciones, sino también en el logro de un claro desarrollo económico.

Ciertamente, y como el mismo Inglehart lo reconoce, quien primero formuló de manera sistemática la posible influencia de factores culturales en el proceso de gestación y desarrollo del capitalismo fue Max Weber. Su célebre tesis sobre la importancia de la ética calvinista que habría facilitado el proceso de acumulación requerido en la dinámica capitalista así lo pone de manifiesto. La originalidad, no obstante, de Inglehart reside más bien en su señalamiento de que, una vez alcanzado un cierto nivel de desarrollo en las sociedades industrializadas avanzadas, se hace posible y aparece, de manera paradójica, una serie de valores postmaterialistas, centrados en el altruismo o en la preocupación más general por la calidad de la vida.

Pero la ambigüedad originaria que señalábamos en la formulación de Almond y Verba, que bien puede conducir a un cierto reduccionismo conceptual en la medida en que la cultura cívica es representada como

3 Nos referimos a la obra de Ronald Inglehart, *Culture shift in advanced industrial society*, Princeton University Press, Princeton, 1990. Poco tiempo antes, Inglehart había publicado un polémico artículo en el que saludaba, lo que él mismo denominaba un renacimiento de la cultura política: Ronald Inglehart, “The Renaissance of Political Culture”, *American Political Science Review*, V. 82, No. 4, diciembre 1988.

4 Ronald Inglehart, “The Renaissance of Political Culture”, *art. cit.* p. 1228.

5 Según una recurrida definición, Inglehart conceptualiza esa cultura como “un sistema de actitudes, valores y conocimientos, ampliamente compartidos en una sociedad y transmitidos de generación en generación”. Ronald Inglehart, *Culture shift in advanced industrial society*, op. cit., p. 18.

la forma privilegiada y suprema de la *cultura política*, reaparece de cierta manera en las tesis de Inglehart, para quien la cultura cívica puede ser concebida como “un síndrome coherente de satisfacción personal, de satisfacción *política*, de confianza interpersonal y de apoyo al orden social existente. Esas sociedades que alcanzan una posición alta en relación con ese síndrome, tienen una mayor posibilidad de aparecer como democracias estables, que aquellas otras que tienen posiciones bajas”⁶.

Sin embargo, la evidencia empírica de algunas de las conclusiones de Inglehart, no ha resultado del todo convincente. En un artículo en cuyo título Jackman y Miller se preguntaban si había realmente un renacer de la *cultura política*⁷, los autores se atrevían a concluir que las asociaciones de datos presentadas por Inglehart en *Culture Shift in Advanced Industrial Society* relacionaban más bien la cultura y la estabilidad política y no la cultura con el funcionamiento propiamente de la *democracia*. Ciertamente la diferencia entre estabilidad política por un lado y juego democrático por el otro, tiene sin duda notables consecuencias, tanto en el plano teórico como en el plano práctico. El marcado interés de Inglehart de analizar la estabilidad, el apoyo al orden existente y las funciones que en ese sentido muestra la institucionalidad *política*, lleva a Richard Merelman de la Universidad de Wisconsin, a destacar la influencia parsoniana que pesaría sobre Inglehart, al considerar la estabilidad como un equilibrio logrado entre los valores, las acciones y las instituciones en el seno de una sociedad en un momento dado⁸. A la visión inglehariana de la *cultura política*: sistemática, explícita y constituida por valores, actitudes y conocimientos, que pueden ser aprehendidos mediante encuestas o entrevistas, Merelman opone lo que él llama una concepción mundana de la *cultura política*: tal y como esta aparece en la vida cotidiana, de manera asistemática e implícita, en las conversaciones e intercambios que expresan la manera peculiar como los individuos construyen, usan e interpretan las ideas, los términos y los símbolos que pueden resultar centrales en el quehacer político.

6 Ronald Inglehart, “The Renaissance of Political Culture”, *art. cit.* p. 1203.

7 Robert W. Jackman, Ross A. Miller, “A renaissance of political culture?”, *American Journal of Political Science*, V. 40, No. 3, agosto 1996.

8 Richard M. Merelman, “The Mundane Experience of Political Culture”, *Political Communication*, V. 15, No. 4, octubre 1998. Ver p. 530.

Pero una de las diferencias quizás más significativas se refiere a la forma en que se plantea el problema de la estabilidad política: “¿Cómo puede entonces la *cultura política* mundana ayudar a explicar la estabilidad política? –se pregunta Merelman–. La respuesta reside en el carácter multivalente y a menudo contradictorio de las ideas y símbolos de la *cultura política* mundana; en su desconexión de la acción política vigorosa y en el vacío de las instituciones sociales y políticas. La *cultura política* mundana no lleva a los ciudadanos a apoyar con entusiasmo las instituciones políticas existentes. Al contrario, sus ideas y símbolos multivalentes, inhiben a los ciudadanos de cualquier *participación política* institucional relevante. El resultado puede ser la estabilidad política basada no en el consentimiento de principio sino más bien en la ambivalencia desactivadora”⁹.

Hay que tener presente que, desde la gestación misma del concepto de *cultura política*, concebido bajo la forma privilegiada de cultura cívica, la preocupación por el tema de la *participación política* estuvo en el centro y bajo el foco del análisis de sus proponentes. Esa participación aparece como condición del quehacer democrático. Pero según los teóricos de la *Civic Culture*, para que la *democracia* funcione, la participación no sólo no puede estar ausente sino que tampoco puede ser excesiva. De ahí que Robert Putnam de la Universidad de Harvard, en la sesión de la American Political Science Association en que precisamente se recordaban los treinta años de aparición de la célebre obra de Almond y Verba, utilizara la metáfora de “rizitos de oro” para caracterizar esa teoría¹⁰. La teoría de la *Civic Culture* se presenta así como la postulación del “just right”, del equilibrio, del justo medio. El mismo Almond así lo reconocía recientemente: “Lo que la teoría de la Cultura Cívica afirma es que, para que un sistema democrático funcione bien, tiene que evitar el sobrecalentamiento por un lado, y la apatía o la indiferencia por el otro, ya que debe combinar la obediencia y el respeto a la autoridad con la iniciativa y la participación, sin que haya mucho de lo uno o de lo otro, ya que no todos los grupos, intereses y temas irrumpirán simultáneamente, sino que

9 *Ibid.*, pp. 531-532.

10 En el célebre cuento infantil, al ingresar furtivamente en la tentadora casa de los tres osos, Rizitos de Oro escoge el plato de sopa del oso pequeño, puesto que la sopa del oso padre estaba muy caliente, mientras que la de la osa madre estaba muy fría. Asimismo, escoge la cama del osito –adonde por lo demás se queda dormida– ya que la cama del oso padre le pareció muy dura, mientras que la de la osa madre le pareció demasiado blanda.

los diferentes grupos, temas y sectores serán movilizados en distintos momentos”¹¹.

III. Formulaciones recientes

Para Putnam, dentro de una tradición más bien tocquevilliana, esa *participación política*, requerida para el adecuado funcionamiento del sistema democrático, se hace posible gracias a una marcada densidad organizativa y a una vibrante vida asociativa: “el desempeño del gobierno y de otras instituciones sociales está poderosamente influido por el compromiso ciudadano en los asuntos comunales”¹². De esta manera, la existencia de una multiplicidad de organizaciones de diverso orden (voluntarias o animadas por intereses) depende –sostiene Putnam– del grado de confianza interpersonal que históricamente se ha desarrollado en una sociedad o en una comunidad determinada¹³. En una polémica investigación que Putnam realizó en Italia, referida al funcionamiento de los gobiernos regionales, el autor llegó a sostener que el grado de implicación cívica (observable a través de las redes asociativas en las que participan los ciudadanos) permite explicar el distinto desempeño del gobierno tanto en el norte como en el sur, a partir de los patrones de confianza y cooperación que se establecieron desde antes del renacimiento en las diferentes ciudades italianas: mientras que en el sur, para enfrentar la antigua dispersión feudal, se optó por una solución jerárquica y verticalizada, en el norte, el patrón republicano permitió y estimuló el desarrollo de redes más densas y posiblemente más horizontales¹⁴.

Sin embargo la tesis de Putnam ha sido objeto de réplicas interesantes. En un análisis en el que el autor no deja de subrayar la importancia de la obra de Putnam, David Laitin de la Universidad de Chicago llama la atención sobre el hecho de lo que luego va a ser

-
- 11 Gabriel A. Almond, “The Civic Culture: Prehistory, Retrospect and Prospect”, *doc. cit.*, s.n.p.
 - 12 Robert D. Putnam “Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America”, *PS Political Science & Politics*, No. 4, diciembre 1995, p. 664.
 - 13 El énfasis y la importancia concedida a esa actitud de confianza interpersonal, prolonga en cierto sentido las tesis originarias de la teoría de la Cultura Cívica: “Almond y Verba (1963) concluían que la confianza interpersonal es un prerrequisito para la formación de asociaciones secundarias, lo que a su vez resulta esencial para la efectiva participación en cualquier amplia democracia” Ronald Inglehart, “The Renaissance of Political Culture”, *art. cit.* p. 1204.
 - 14 Robert Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1993.

conceptualizado como la inevitable ambivalencia de la implicación ciudadana en las redes organizativas. Laitin señala que si bien es cierto fue en el norte de Italia que se desarrolló notablemente la participación ciudadana, “estas áreas suministraron también el principal aporte al fascismo”¹⁵. Parecería, por consiguiente, que el desarrollo democrático no se nutre exclusivamente de una vibrante vida asociativa de la *ciudadanía*, ya que, sin una institucionalidad política que la regule y le marque ciertos límites y ciertos horizontes, ese desarrollo puede resultar errático o incluso abortado.

El debate académico que sigue suscitando la teoría de la *Civic Culture*, las formas novedosas que asumen algunas de sus tesis originarias, la ambigüedad de algunos de sus conceptos, lo sugestivo y, a su vez, lo insuficiente de sus explicaciones, ponen de manifiesto, sin duda alguna, la renovada vitalidad de su propuesta teórica.

Vocablos de referencia:

Autoritarismo

Democracia

Participación política

Partidos políticos

Política

Socialización política

Bibliografía:

Almond, Gabriel A.: “The Civic Culture: Prehistory, Retrospect and Prospect”, Documento presentado en el Coloquio organizado por el *Center for the Study of Democracy* y el *Department of Politics and Society, University of California*, Irvine, 17 de noviembre 1995.

Almond, Gabriel A, Verba, Sidney: *The Civic Culture*, Princeton University Press, Princeton, 1963.

Inglehart, Ronald: *Culture shift in advanced industrial society*, Princeton University Press, Princeton, 1990.

_____ : “The Renaissance of Political Culture”, *American Political Science Review*, V. 82, No. 4, diciembre 1988.

Jackman, Robert W., Miller, Ross A.: “A renaissance of political culture?”, *American Journal of Political Science*, V. 40, No. 3, agosto 1996.

Merelman, Richard M.: “The Mundane Experience of Political Culture”, *Political Communication*, V. 15, No. 4, octubre 1998.

15 David D. Laitin, “The Civic Culture at 30”, *art. cit.*, p. 173.

Putnam, Robert: *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1993.

_____: "Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America", *PS Political Science & Politics*, No. 4, diciembre 1995.

Óscar FERNÁNDEZ

CUOTA DE ETNIA

I. Introducción

El proyecto de un Estado-Nación uniforme y homogéneo comenzó a sufrir cambios ante la presencia más activa de los pueblos indígenas en América que, durante los últimos veinte años, impulsaron reformas dentro del marco legal y constitucional en cada uno de los países.

En el campo electoral, por ejemplo, recién a finales de la década de los setenta se reconoce el derecho al "voto facultativo" por parte de los analfabetos que, en su mayoría, constituían los miembros de los pueblos indígenas. En el caso de Ecuador, esta realidad de *discriminación electoral* apenas se supera en 1979, con el retorno a la *democracia* y la vigencia de una nueva constitución política.

En esa trayectoria de avance cualitativo de los pueblos indígenas, es un hecho que la realidad pluricultural comienza a imponerse en todo el Continente Americano, pues, incluso en la Cumbre de los Presidentes desarrollada en México, los mandatarios reconocieron la diversidad cultural así como el aporte de los pueblos indígenas al desarrollo y al equilibrio de la naturaleza. Sin duda, en la década de los noventa es potencialmente "visible" para la sociedad nacional la emergencia de los pueblos indígenas como sujetos sociales y sujetos políticos organizados.

Sin embargo, la *discriminación electoral* aún subsiste cuando los sistemas de *elección* y representación propios de los pueblos indígenas aún no se incorporan como parte normativa complementaria del sistema de *elecciones* en general, que permita alcanzar una real representación que refleje la composición de la sociedad diversa de un país. De hecho, durante los años de “vigencia democrática” latinoamericana, se ha dado la participación electoral individual de algún miembro de los pueblos indígenas que, en las listas de los *partidos políticos*, fueron inscritos como candidatos para atraer los votos de estos sectores. Los candidatos indígenas eran utilizados como simples rellenos. Y es durante los últimos años que se va configurando una *participación política* y electoral desde las decisiones y perspectivas colectivas de estas entidades históricas. No obstante aquello, la realidad jurídica de cada país, limita una potencial participación así como un nivel real de representación desde este carácter identitario de los pueblos indígenas comúnmente reconocidos en las legislaciones como grupos “étnicos”. Entonces, bien podemos señalar que la exclusión aún persiste. Veamos algunos casos:

II. Legislación boliviana

La *participación política* y electoral de los miembros de pueblos indígenas para acceder a los distintos niveles de representación se da por intermedio de los *partidos políticos* que incorporan en sus listas a candidatos indígenas. En el caso boliviano, al igual que los demás países, no se considera un reconocimiento ni en la carta constitucional ni en la legislación secundaria la asignación de escaños por el carácter identitario, ni se contempla como una representación directa a nivel de representantes “funcionales”. El carácter de “*cuota étnica*” es de una total ausencia. Sin embargo, han llegado a la legislatura por la vía de designación distrital y como candidatos de *partidos políticos*, lo cual significa que, si en un distrito existe una predominante población indígena, podría garantizarse la representación indígena, pero al llegar al Parlamento, por ejemplo, viven la contradicción entre lo que impulsa el *partido político* y lo que impulsan los pueblos indígenas, y la convivencia desde este punto de vista ideológico resulta sumamente difícil.

III. Legislación mexicana

Es similar a lo que sucede en los demás países de América Latina. La constitución política no contempla un porcentaje determinado de

representación indígena tanto al Congreso de la Unión como diputados federales, ni de diputados locales ante los Congresos de los distintos Estados. Igualmente, la participación indígena se da a través de los *partidos políticos*, y las organizaciones indígenas se ven obligadas a “negociar” con el fin de que los miembros de los distintos pueblos indígenas puedan formar parte de la lista de candidatos, ocupando los primeros lugares. Unos se inscriben en el PRI, otros en el PRD. A ésto se añade si se trata de lista cerrada o abierta. En el primer caso tendría mayores posibilidades por el “*voto de arrastre*” siempre y cuando esté ubicado en los primeros lugares; en el segundo caso, resulta aún más difícil en virtud del *voto* personalizado que, en muchas ocasiones, debido al acentuado racismo, conlleva pocas probabilidades de ser elegidos. En el caso de ser beneficiados con la designación, comienzan a vivir el conflicto: conforman los bloques de los *partidos políticos* respectivos en cuya agenda no está la prioridad de los pueblos indígenas. La lucha comienza al interior de los bloques y ésto desgasta la gestión de los diputados indígenas. Pero la realidad del Estado de Oaxaca, a la que haremos referencia de seguido, permite constatar otras posibilidades que amplían y consolidan la *democracia*. Oaxaca es de una composición pluriétnica y multicultural. En el territorio conviven 15 pueblos indígenas.

Esta realidad se refleja en su legislación pues, en la constitución local se ha establecido el reconocimiento del derecho a ser elegidos por los usos y costumbres de los mismos pueblos, y en el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, la *elección* y renovación de ayuntamientos en municipios que se rigen por usos y costumbres, cuentan con un procedimiento electoral consuetudinario. Es decir, para la *elección* de las autoridades municipales se ha incorporado el sistema de *elección* que mantienen los pueblos indígenas. Tomando en cuenta esta realidad, el sistema de *elección* consuetudinaria podría ampliarse para el caso de *elección* de los diputados indígenas, cuyo porcentaje o cuota estaría en relación al número poblacional del Estado respectivo. De esta manera, la cuota ya estaría predeterminada. Pero si se sujetan a las *elecciones* universales y secretas, a la hora de la distribución de escaños, la aplicación de la *cuota étnica* es inviable o inmanejable. Por tanto, necesariamente, precisa llevar adelante reformas constitucionales en materia de *elección* y representación.

IV. Legislación ecuatoriana

Si bien podríamos reconocer como un avance el “voto facultativo de los analfabetos” que en cierta forma tiende a una *democratización del sufragio*, de ningún modo se recoge una ampliación de la misma *democracia* incorporando en los sistemas de *elección* las formas de designación que, de acuerdo a la práctica consuetudinaria indígena, la aplican los pueblos originarios en América. Por ello, la propuesta para contar con representantes de pueblos indígenas ante el Congreso Nacional, previo un sistema de *elección* propio, no fue acogido por la Legislatura.

La reforma aprobada consistió en permitir que la participación electoral se de a través de los *partidos políticos*, *movimientos políticos* y de candidatos independientes. Por esta vía los pueblos indígenas canalizaron la conformación del Movimiento Político Pachakutik, de composición plural y que entraba en el terreno de competición y reglas del juego político tradicionales con los demás *partidos políticos*, y en algunos de los casos llegando a conformar alianzas o coaliciones electorales, fundamentalmente de tendencias de centro izquierda. De hecho, la competición desigual repercute en el número de representantes que se logra alcanzar, pues a la hora de la distribución de escaños, la legislación ecuatoriana no contempla la “cuota” en virtud del carácter “étnico”, sino de la votación obtenida como Movimiento Pachakutik que aglutina a diversos movimientos sociales emergentes, ciudadanos y ciudadanas honestas, en fin, siendo el movimiento indígena su columna vertebral. De esta forma se ha contado con pocos representantes indígenas en la Legislatura y con autoridades de organismos seccionales.

Por otro lado, a nivel de conformación de cuerpos colegiados como “Directorios” en distintas instancias u organismos del Estado, se ha logrado que en la legislación secundaria conste, de manera definida, el número de “representantes por los pueblos indígenas, afro ecuatorianos y sindicatos” como por ejemplo en el Consejo Superior del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario. Sin embargo, esta disposición tampoco garantiza la directa representación indígena puesto que, en la *elección* a través de los colegios electorales que se establecen para el efecto, bien puede llegar a integrar el Consejo Superior un representante no indígena.

En resumidas cuentas, el carácter identitario o étnico, aún no está considerado como una de las condiciones para la asignación de escaños o de cuotas. Además, la aplicación misma sería inviable, pues la realidad es distinta en relación a la cuota que plantean los movimientos u organizaciones de mujeres, hasta llegar a la equidad entre hombres y mujeres. En todo caso, la “*cuota étnica*”, dentro de las *elecciones* generales y universales, no resuelve la necesidad de la representación indígena. En el mejor de los casos podría llegar a ser ínfima, situación que perjudicaría a los pueblos indígenas que en varios países constituyen poblaciones mayoritarias, predominantes o considerables. A efectos de una representación real y de una coherencia con el carácter pluriétnico que reconocen nuestras constituciones políticas, previamente debe darse una reforma política que contemple el carácter identitario como una de las formas de acceso a la representación, sea como legisladores o como consejeros y concejales, por medio de un *sistema electoral* propio de esos pueblos y que coexista con el *sistema electoral* general. Esto implicaría no solo una innovación sino una ampliación y fortalecimiento de la misma *democracia* y un acercamiento a una representación mucho más acorde con la realidad. De hecho, el número de la representación debería estar determinado complementariamente con el porcentaje poblacional indígena. En este punto cabría señalar que el Parlamento Ecuatoriano acaba de incorporar en la Ley de Elecciones y de descentralización que, en las parroquias rurales donde el cincuenta por ciento de los empadronados estén organizados en comunidades, elijan a los miembros de la junta parroquial, según sus sistemas de *elecciones* y no mediante el conocido *sufragio* universal y secreto. Esto implica que los cinco miembros de las juntas parroquiales donde la población indígena o negra sea mayoritaria, serán elegidos mediante las magnas asambleas.

La incorporación del sistema de *elección* de los pueblos indígenas para elegir a las autoridades de la junta parroquial, puede resultar una base jurídica importante para avanzar en lo relacionado con las autoridades de organismos seccionales y de diputados, y en el caso de que esta vía no sea admitida, se podría intentar la participación mediante distritos electorales, cuyas jurisdicciones comprendan cohesiones territoriales de mayoritaria población indígena, lo cual garantizaría la representación indígena ante el Congreso Nacional.

V. Legislación colombiana

La Constitución Política admite que “habrá un Numero Adicional de Dos Senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas”. En lo referente a la Cámara de Representantes señala que se “elegirá en circunscripciones territoriales y en circunscripciones especiales. (...) La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación (...) de Representantes de los grupos étnicos (...)”. No obstante ser disposiciones avanzadas tienen las siguientes limitaciones:

- 1) Que la representación ante el Senado no tiene relación con el porcentaje poblacional indígena a nivel nacional, esto es del 10 % según los mismos datos oficiales. Es decir, la “cuota” de dos senadores estaría afectando al número de representantes al que tienen derecho los pueblos indígenas.
- 2) Son varios los pueblos indígenas y su representación directa se ve limitada. En todo caso podría ser superado o compensado con las representaciones que se logren por la vía de las circunscripciones territoriales o especiales. Sin embargo, mientras no se incorpore en la legislación el sistema de *elección* de los pueblos indígenas, la participación electoral por la vía de los *partidos políticos* no permitirá la reconstitución de los pueblos ni su desarrollo pues el ideario de los partidos en nada compatibiliza con el ideario de los pueblos indígenas. Son realidades distintas que pueden llegar a ser complementarias y convivir mediante el mutuo reconocimiento. Es el reto que le corresponde a la misma *democracia* para consolidarse.

En todo caso podemos llegar a una comprensión de lo que entenderíamos por *cuota étnica*. El diccionario jurídico de Guillermo Cabanellas define La Cuota como “Parte determinada y fija que corresponde dar o percibir a cada uno de los interesados en un negocio, suscripción, empréstito, etc. ... “Dicho de otra manera, por “*cuota étnica*” entenderíamos que es la porción o es la parte o porcentaje que corresponde, en el caso materia del análisis, la representación indígena por el carácter identitario y número poblacional, en directa concordancia con la población nacional o local.

Vocablos de referencia:

Democracia
Discriminación electoral
Elecciones
Representación política
Voto

Bibliografía:

Burguete Cal, Aracelly: *Experiencias de Autonomía Indígena*, México, 1999.
Cabanellas de Torres, Guillermo: *Diccionario Jurídico*, 1983.
Constitución Política de Bolivia.
Constitución Política de Colombia.
Constitución Política de Ecuador. Gaceta Constitucional de la Asamblea Nacional Constituyente, 1998.
Constitución Política de México.
Derechos Indígenas en la legislación Oaxaqueña. Centro de informática legislativa del Congreso del Estado de Oaxaca, marzo de 1998.
Derechos de los Pueblos Indígenas. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. España, 1998.
Ley reformatoria a la ley de elecciones y ley de descentralización, Quito-Ecuador. Febrero 2000.

Nina PACARI VEGA

CUOTA DE GÉNERO

I. Concepto

Las cuotas de género, más conocidas como cuotas de participación por sexo o cuotas de participación de mujeres, son una forma de acción positiva cuyo objetivo es garantizar la efectiva integración de mujeres en cargos electivos de decisión de los *partidos políticos* y del Estado. Es una medida de carácter compulsivo, que obliga a incorpo-

rar mujeres en listas de *candidaturas* o en listas de *resultados electorales*, y transitorio, puesto que supone una vigencia sujeta a la superación de los obstáculos que impiden una adecuada representación de mujeres en los espacios de *poder* y *representación política*.

El establecimiento de cuotas es un mecanismo para mejorar la *participación política* de las mujeres que debe ser regulado jurídicamente, ya sea en las leyes electorales o en los estatutos partidarios; de carácter obligatorio para todos los actores, de manera a garantizar su aplicación independientemente de la buena voluntad y del juego político del momento; controlable en su aplicación e inequívocamente evaluable a través de los números y porcentajes de inclusión de mujeres. Para que sus resultados sean los deseados, el mecanismo debe ser pensado según el *sistema electoral* en el que se inserta.

El sistema de las cuotas que nos ocupa establece un número o proporción de cargos o lugares en listas de *candidaturas* plurinominales, que deben ser obligatoriamente ocupados por el grupo discriminado, en este caso las mujeres. Existen diversas formas de implementación del mecanismo de cuotas, como las mínimas de mujeres, que constituyen –por lo menos en su intención– un piso y no un techo para las *candidaturas* femeninas, y las máximas (o mínimas) para cualquiera de los sexos, que ponen un límite a la participación del sexo que según la tradición ocupa prácticamente todos los cargos electivos, en este caso, los varones. Como ejemplo, las cuotas mínimas de mujeres se traducen en “las listas deben incluir por lo menos un 40% de mujeres” y las cuotas máximas para cualquiera de los sexos en “ninguno de los sexos debe superar el 60% de los cargos”.

¿Qué justificación tiene una medida compulsiva como las cuotas, que según algunas personas rompe el principio de igualdad? La principal radica en que la experiencia histórica muestra una distorsión del mercado político, cuya desregulación “neutral” frente a la desigualdad real entre hombres y mujeres, condujo a un copamiento casi absoluto de los cargos electivos por hombres y a una exclusión de las mujeres. Ello equivale a decir que las declaraciones jurídicas de igualdad ciudadana, que implican tanto el derecho a gobernar como a decidir quién va a hacerlo, se han traducido en la práctica en que el derecho a gobernar es un privilegio masculino y que a las mujeres sólo les queda la posibilidad de decidir a través del *voto* qué varones serán electos.

Las acciones positivas contra alguna desigualdad social no fueron concebidas ni aplicadas inicialmente en el ámbito político ni para mujeres, sino en el campo laboral para la comunidad negra norteamericana. La primera conocida fue una medida del gobierno norteamericano que determinó que solamente daría subvenciones y contrataría con proveedores que demostrasen un crecimiento de la proporción de personas de raza negra en sus plantillas de empleados. Las acciones positivas dirigidas a las mujeres no solamente se refieren al campo de lo político, puesto que gran parte de las experiencias al respecto se refieren también al mundo de lo laboral. Algunas de las medidas aplicadas en este sentido son también cuotas de género, como las que establecen porcentajes de participación en capacitaciones y en promociones referidas al trabajo. Este tipo de cuotas también ha sido con el tiempo incorporadas al campo político, como en el caso de los cupos de mujeres que deben ser incluidas en programas de capacitación política, por ejemplo.

El sujeto portador de la aplicación de acciones positivas para la equidad de género en el ámbito político, fueron las mujeres de la socialdemocracia europea, que pelearon por una autorregulación de sus *partidos políticos* que se definían como defensores de la igualdad en la sociedad. Es claro que para llegar a proponer y lograr que se acepte una medida que obliga al colectivo que debe solucionar desigualdades existentes en su seno, el sector impulsor debe haber acumulado *poder* suficiente para hacerlo y la igualdad debe ser un valor para la institución en la que se quiere introducir el mecanismo. De otra manera, es difícil que se pueda visualizar como desigualdad una subrepresentación o exclusión, y más aún lograr que quienes tienen el *poder* acepten una limitación y consideren legítimo compartir con otros, o con otras en este caso, los espacios de decisión.

El mayor problema radica en que la gran diversidad societal no ha sido considerada casi nunca como riqueza, sino que muchas diferencias se convirtieron en desigualdades, todas ellas con su discurso legitimador. En el caso del sexismo (contra las mujeres) y del racismo (contra todos los no blancos) la justificación fue de inferioridad biológica por parte de los hombres blancos. El reconocimiento de que las desigualdades entre mujeres y hombres no se deben a la naturaleza, ni a Dios, sino que han sido producidas por las sociedades humanas, es producto de las luchas por modificar la discriminación hacia las mujeres y ha dado lugar a la elaboración del concepto de

género. Mientras que las diferencias de sexo de las personas son biológicas, la condición y posición social son productos de las diferencias culturales de género, es decir de lo que cada sociedad considera como femenino y masculino. Un mecanismo como el de las cuotas puede aplicarse solamente cuando se pasa a considerar como injustas las desigualdades de género, se desea la modificación de esa situación y se logra un acuerdo político que determina cómo lograr ese objetivo.

Tanto los objetivos como los mecanismos son dinámicos y se van transformando con el tiempo. Así, la meta de que las mujeres puedan tener por lo menos una parte de los cargos electivos, pasó actualmente a modificar incluso las ideas sobre *democracia* y han aparecido conceptos con gran capacidad de instalarse en el debate, como el de *democracia* paritaria. Más aún, muchas de las nuevas Constituciones latinoamericanas han determinado la necesidad de tomar medidas contra “desigualdades injustas”, de manera a evitar los cuestionamientos de inconstitucionalidad de las acciones positivas por romper el principio de igualdad. Un mecanismo como el de las cuotas de participación no impide sino que posibilita que la igualdad entre mujeres y hombres, en la *representación política*, sea real y efectiva.

Al fin de cuentas, las cuotas no son una novedad en los *sistemas electorales*, solamente que en los casos en los que fueron aplicados desde hace mucho tiempo, no se concibieron como acción positiva contra la discriminación, sino que constituyeron una forma de lograr que en el *sistema político* pudiesen estar representadas las diferentes partes de la *ciudadanía* de un país. Obviamente, ello era producto de negociaciones y pactos políticos entre fuerzas con *poder* suficiente para exigir un *sistema electoral* a través del cual fuesen electos sus representantes. El caso más claro es el de la representación regional en el Congreso. Si no se cuotan regionalmente los cargos parlamentarios sino que se eligen de una sola lista nacional, sucede generalmente que las regiones más pobres o de menor liderazgo político no llegan a tener ningún representante y hay una sobrerrepresentación de las capitales. También pueden señalarse otros ejemplos como el del Lfbano, que determinaba un porcentaje para la comunidad cristiana y otro para la musulmana, basado en la participación que cada una de esas comunidades tenían en la población. Aunque llegó un momento en que esos porcentajes dejaron de reflejar la composición religiosa

del país, el sistema no se modificó y dio lugar a conflictos violentos.

II. Aplicación

Las cuotas de participación por sexo pueden ser aplicadas en *partidos políticos* a través de normas estatutarias o en el propio Estado por vía de la legislación electoral. Las primeras experiencias de aplicación de cuotas de *participación política* por sexos se dieron en ámbitos partidarios. Partidos socialdemócratas de la Europa nórdica han sido los primeros en establecer este tipo de mecanismos. Ya en la década de los setenta el Partido Socialista Noruego aprobó un mecanismo para asegurar un 40% de ambos sexos en toda instancia de decisión, gestión, dirección y representación, y pronto este tipo de medidas se extendió a agrupaciones similares de la región. Las cuotas mostraron efectos notablemente positivos para la participación femenina en los *resultados electorales*, no solamente en los órganos de decisión partidarios sino además en los parlamentos nacionales. Los Parlamentos de Dinamarca, Noruega, Suecia y Finlandia cuentan entre los que mayores progresos han experimentado en la representación femenina en la segunda mitad del siglo XX¹, y todos ellos han logrado resultados porcentuales alentadores, de entre el 30 y el 40% de mujeres electas. Otros partidos europeos que introdujeron cuotas de participación para mujeres en la década de los ochenta son el Partido Socialdemócrata Alemán y el Partido Socialista Obrero Español.

En América Latina, la discusión sobre cuotas por sexo se extendió no solamente a los partidos de izquierda, sino a una variedad de partidos de diferente adscripción ideológica. Solamente a manera de ejemplo de diferencias ideológicas se citarán a algunos de los muchos *partidos políticos* que han incorporado cuotas como medidas de promoción de mujeres a cargos electivos, como el Partido Unidad Social Cristiana de Costa Rica, El Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional de El Salvador, el Partido Revolucionario Institucional de México, la Asociación Nacional Republicana del Paraguay y el Partido de los Trabajadores del Brasil. La mayoría de estos casos datan de la década de los noventa. Sin embargo, la Unión Interparlamentaria consignaba para 1991 que existían 56 países en el mundo que

1 Unión Interparlamentaria: *Las mujeres en los Parlamentos. 1945-1995. Estudio estadístico mundial*, Ginebra: Unión Interparlamentaria, 1995, pp.³ 33-42.

utilizaban sistemas de cuotas por sexo, de los cuales 22 lo hacían para *elecciones* legislativas y 51 los aplicaban para cubrir puestos de decisión interna².

En cuanto a la aplicación de estas formas de cuotas en la normativa del Estado se tiene experiencias relativamente más recientes, y han sido países de la región latinoamericana los pioneros en este sentido. La Argentina tiene la primera experiencia conocida de incorporación del sistema de cuotas, tal como había sido utilizado en los partidos europeos, a la legislación electoral nacional, pues en 1991 se sancionó la Ley de Cupos Femeninos, que establece que todas las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo del 30% de los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de ser electas. La reglamentación de la ley argentina de cupos determina con precisión la manera en que debe ser implementada esta norma, y con ello garantiza el reflejo de su objetivo en los *resultados electorales*. Otros países latinoamericanos que incorporaron normativas de cuotas a sus leyes electorales son Paraguay, Bolivia, Costa Rica, Ecuador y Brasil, este último para *elecciones* municipales.

En 1999 Francia se constituyó en el primer país europeo en aceptar una normativa nacional sobre cuotas y el primero en el mundo en implementar una ley de paridad de representación por sexos, puesto que se obliga a los *partidos políticos* a integrar sus *candidaturas* según el principio de “un hombre, una mujer” y establece sanciones económicas para los partidos que no cumplan con la ley. Aunque se establecen diferencias de aplicación según el tipo de *elecciones* de que se trate, el principio de paridad es el que predomina en esta ley.

Una experiencia relacionada, pero distinta, es la de escaños reservados para mujeres en los órganos legislativos nacionales, caso en el que la ley destina a mujeres un número o porcentaje predeterminado de lugares en los Parlamentos. Países como Bangladesh, Eritrea, Tanzania, Egipto, Pakistán, Angola y Nepal han utilizado este sistema³, pero debe notarse que la diferencia fundamental con el establecimiento de cupos es que los escaños reservados establecen a la vez un tope a la presencia de mujeres en los órganos electivos de que se trate.

2 Citado por Arantxa Elizondo, “Partidos políticos y mujeres”, en Edume Uriarte y Aratxa Elizondo (coord.): *Mujeres en política. Análisis y práctica*, Barcelona: Ariel, 1997, p. 106.

3 Unión Interparlamentaria, op. cit., pp. 40-41.

Con las cuotas, si son mínimas, se pretende en cambio que el porcentaje de mujeres no sea inferior al que se establece, pero se permite que el objetivo sea superado, en tanto que si son máximas se busca limitar el copamiento de los cargos por uno sólo de los sexos.

La aplicación de cuotas de participación por sexos puede estar referida a listas de *candidaturas* o a *resultados electorales*. En el primero de los casos, se establece la formulación ya mencionada de porcentajes mínimos para mujeres o máximos para ambos sexos que deben ser cumplidos por los listados de candidatos/as a ocupar cargos plurinominales. La obligación de cuotificación puede estar referida a diversos estadios del *proceso electoral*; algunas normativas ubican las cuotas en las listas primigenias que serán presentadas por las tendencias o movimientos internos a las *elecciones* primarias o de autoridades partidarias; otras establecen cuotas que deben ser cumplidas por los partidos cuando presentan sus *candidaturas* a *elecciones* nacionales o municipales. En cierta medida, las cuotas de este último tipo son también cuotas que afectan a los resultados, ya que los partidos deben establecer mecanismos para que el resultado de su *elección* interna le permita cumplir con la norma. Las cuotas referidas a las *candidaturas* electorales suelen presentar el problema de la sustantiva disminución del porcentaje de mujeres logrado en los resultados. Los sistemas de alternancia de nombres son utilizados para evitar que la ubicación de los nombres femeninos en las listas de *candidaturas* afecte su posibilidad de ser electas y, con ello, vuelva ineficaz a la cuota como medida de promoción de las mujeres a cargos de decisión. El caso de la Ley de Cupos Femeninos de la Argentina es un buen ejemplo sobre cómo lograr, a partir de una buena reglamentación de los lugares que deben ocupar las *candidaturas* femeninas, un porcentaje similar al de la cuota en los *resultados electorales*. En algunos casos, como recientemente en Ecuador, se va aumentando gradualmente el porcentaje de cuota mínima en *elecciones* sucesivas, hasta llegar a la paridad.

En el segundo caso, el de las cuotas de resultados, el mecanismo se aplica al producto de las *elecciones*. En este caso se exige que los órganos cuya composición se define a través de una *elección* estén conformados por un porcentaje mínimo de mujeres o máximo de cualquiera de los dos sexos. La reglamentación de las cuotas de resultados es más compleja que la de *candidaturas*, y suele generar mayores resistencias precisamente por este motivo. Un ejemplo de este sistema es el adoptado por el Partido Socialdemócrata Alemán, que obliga

a que todas las estructuras y organizaciones especiales del partido elegidas mediante la votación por listas cumplan con una cuota mínima del 40% por cada sexo en la designación de órganos colegiados. El sistema de implementación en este caso obliga a confeccionar listas separadas para mujeres y para hombres correspondiendo a la cuota mínima, y una tercera lista compuesta indistintamente por cualquiera de los dos sexos, o por ambos. La votación se lleva a cabo en dos vueltas, una integrada para las listas diferenciadas de mujeres y hombres y otra para los cargos restantes⁴.

Es necesario que la reglamentación sobre el mecanismo de cuotas prevea las consecuencias del incumplimiento de la norma. Las sanciones suelen vincularse con la no inscripción o con posibilidades de impugnación de las listas o resultados que no introduzcan los porcentajes establecidos. La reglamentación de las cuotas suele además establecer plazos de vigencia de la medida, luego de los cuales debe ser evaluada la aplicación de la medida y sus efectos sobre la representación femenina en los organismos de decisión. La evaluación debe contemplar no solamente los resultados porcentuales, sino también las dinámicas de relacionamiento entre hombres y mujeres, y de mujeres entre sí, a partir de la implementación de la medida.

Es justamente a partir de una ya larga y rica experiencia de aplicación y evaluación de las cuotas de participación por sexo que pueden verse algunas de las limitaciones del mecanismo con relación al logro de su objetivo de promoción de mujeres a espacios de *poder* político y estatal. Pueden ser citadas algunas de estas limitaciones como las principales que han sido comprobadas hasta el momento. Por una parte, sigue siendo extendida la mala interpretación de los objetivos y fundamentos del sistema de cuotas, y frecuentemente se la considera una medida de discriminación hacia las mujeres y no una medida igualitaria. Ello se debe a otro límite que radica en las prácticas de implementación de las cuotas mínimas, ya que frecuentemente se las utiliza como un techo o tope para la participación femenina en listas de *candidaturas*, dando lugar a la rigidez en los procedimientos y a que las mujeres no puedan superar el porcentaje básico que se les reserva para dar cumplimiento a los estatutos o las leyes.

4 Fundación Friedrich Ebert (FES), Centro de Documentación y Estudios (CDE): *Cuota mínima de participación de mujeres. El debate en el Partido Socialdemócrata de la República Federal de Alemania*, Asunción: FES / CDE, 1990, pp. 33-40.

Finalmente, y probablemente éste sea el límite principal que entraña el mecanismo de las cuotas en su propia concepción, es que a pesar de sus resultados, comprobadamente exitosos en muchos casos, aun cuando las formulaciones y reglamentaciones deficientes también han comportado efectos nulos o marcadamente insuficientes, las cuotas no garantizan calidad en la representación femenina. Las experiencias de aplicación reportan dificultades serias al respecto, como la *manipulación* por parte de hombres de partidos de los espacios reservados a mujeres a partir de las cuotas obligatorias, la designación de mujeres manejables para los intereses de determinados sectores, la ubicación en listas de mujeres que aceptarán ceder los lugares luego de ganarlos gracias a la acción positiva, entre otras situaciones descritas en la ya abundante bibliografía disponible sobre el tema. Cabe destacar, sin embargo, que el núcleo central del problema al que apunta la reglamentación de cuotas de participación por sexo es la ausencia de mujeres en los espacios de decisión, y que en este sentido cabe evaluar los resultados. El problema de la calidad de la *representación política* no afecta exclusivamente a las mujeres, por lo que no debería ser atribuido a las limitaciones de un mecanismo establecido para un fin relacionado pero diferente.

III. En conclusión

Las cuotas de género son actualmente el mecanismo por excelencia para promover una participación equitativa de mujeres y hombres en las instancias de los *partidos políticos* y del Estado, a las cuales se accede por *elecciones*. La principal causa de ello es que ha demostrado efectividad para el aumento de la participación femenina en cargos electivos, como no habían tenido otras maneras de fortalecimiento de la igualdad y equidad de género como la capacitación, la militancia política y las apelaciones a la buena voluntad o a la conciencia de igualdad.

Su carácter de mecanismo obligatorio y transitorio ha permitido por una parte hacer visible la discriminación de género, ya que generalmente se debe demostrar esa extendida situación antes de lograr su aprobación en las leyes electorales y estatutos partidarios. Por otra parte, exige que sus efectos sean evaluados, manteniendo de esa manera en la agenda el tema de la participación femenina. Además, refleja una disposición de autolimitación del poder masculino en el campo político, lograda gracias a las presiones de las mujeres políti-

cas, o mejor dicho, muestra un cambio en las relaciones de *poder* entre los sexos en el ámbito público-político. En todo ello se puede notar la *legitimidad* que ha alcanzado el objetivo de la igualdad entre mujeres y hombres en el debate tanto público como académico y en las instituciones nacionales e internacionales, gracias a los aportes del feminismo y del movimiento amplio de mujeres.

No son pocas sus limitaciones, entre las cuales, la más importante es que solamente garantiza cantidad y no calidad. Justamente por ello es preciso considerar que las cuotas son necesarias pero que solas no bastan. Para que se consiga esa participación equitativa y sean electas mujeres que aporten a la profundización de la *democracia* y al bienestar de la población, este mecanismo debe estar acompañado de múltiples y diversas acciones que lo permitan.

Vocablos de referencia:

Discriminación electoral
Candidaturas

Bibliografía:

- Bareiro, Line; Soto, Clyde (eds.): *Sola no basta. Mecanismos para mejorar la participación política de las mujeres*, Asunción: FES / CDE, 1992, 92 p.
- Camacho Granados, Rosalía; Lara Provedano, Silvia; Serrano Madrigal, Ester: *Las cuotas mínimas de participación de las mujeres. Un mecanismo de acción afirmativa*, San José (CR); Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia (CMF), 1996.
- Fundación Friedrich Ebert (FES), Centro de Documentación y Estudios (CDE): *Cuota mínima de participación de mujeres. El debate en el Partido Socialdemócrata de la República Federal de Alemania*, Asunción: FES / CDE, 1990, 40 p.
- Fundación Friedrich Ebert (FES), Centro de Documentación y Estudios (CDE): *Cuota mínima de participación de mujeres. Discusión y resoluciones del Partido Socialista Obrero Español*, Asunción: FES / CDE, 1991, 48 p.
- Fundación Friedrich Ebert: *Cuota mínima de participación de mujeres. El debate en Argentina*, Buenos Aires: FES, 1992, 149 p.
- Jones, Mark P.: *Los cupos femeninos y la elección de mujeres para las legislaturas en las Américas*. Preparado para la Conferencia de las Américas sobre el Liderazgo de la Mujer. Diálogo Interamericano, Centro Internacional de Investigaciones sobre la Mujer, s.f. (mimeo).
- Leijenaar, Monique et al.: *Cómo conseguir una participación igualitaria de mujeres y hombres en la adopción de decisiones políticas. Guía para la aplicación de políticas destinadas a incrementar la participación de la mujer en la toma de decisiones políticas*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997.

Lubertino, María José: *Balance de la Ley de Cuotas*, Buenos Aires, 1994, 9 p. (mimeo).
Movimiento Manuela Ramos: *El sistema de cuotas. Una propuesta para la participación política de la mujer*, Lima: Movimiento Manuela Ramos, 1996 (Documento de Trabajo N° 1).

Unión Interparlamentaria: *Las mujeres en los Parlamentos. 1945-1995. Estudio estadístico mundial*, Ginebra: Unión Interparlamentaria, 1995, 290 p (Serie "Informes y documentos, N° 23).

Uriarte, Edume; Elizondo, Arantxa (coord.): *Mujeres en política. Análisis y práctica*, Barcelona: Ariel, 1997, 349 p.

Line BAREIRO

Clyde SOTO