

G

GEOGRAFÍA ELECTORAL

I. Aproximación conceptual

Clásicamente la disciplina geográfica comprende dos grandes segmentos cognitivos: el físico o natural y el humano o social. Es en los márgenes de la geografía humana donde surgen conocimientos relativos a la organización política del territorio, el análisis del Estado como unidad política, la estructura administrativa del territorio y su evolución en el tiempo, formando este conjunto de aspectos la denominada geografía política que estudia por tanto la relación entre los hechos espaciales y los procesos políticos, y es en el marco de su competencia que puede injertarse la *Geografía Electoral* (G.E.) que estudia las relaciones que guardan en el espacio los resultados de las conductas de la sociedad sujeta a una misma norma jurídica.

Si la geografía representa la preocupación por las interrelaciones entre el hombre y el medio, el atender la actividad electoral en función de la organización territorial representa una forma de geografía aplicada, porque se emplea el conocimiento en la solución de los problemas vinculados al *proceso electoral*, al paso que el modo de agrupar una tendencia sectorial de análisis, determina que la G. E. sea una forma de geografía temática que estudia los problemas electorales en su relación con la población y el espacio.

El intento de organizar el conocimiento adquirido en el trabajo de campo –al buscar mejores soluciones– genera el desarrollo no de una

disciplina independiente, es decir que la G.E. sólo resulta ser una aplicación de la geografía y por tanto no debe suponerse que se halle expuesta al rompimiento de su unidad. En la G.E. no tenemos un objeto propio de estudio ni métodos propios y por ello no es una ciencia, por tanto no hablamos de una autonomía científica sino de una instancia interdisciplinaria que logra evolucionar en el enfoque de acontecimientos ya conocidos pero susceptibles de modificación.

II. Objetivo de la *Geografía Electoral*

El objetivo de la G. E. se expresa en dos intenciones: una relativa al fortalecimiento y modernización del *sistema electoral* y por tanto de alcance administrativo y otra relacionada con la información cruzada, tanto para el *elector* como para los agentes electorales, orientándolos en la ubicación geográfica de las localidades, su forma de acceso, concentración o dispersión poblacional, tipo de comunicaciones, transporte, tipo y estado de conservación caminera, distancias, paso de ríos, profundidad, factores ambientales (temperatura, humedad), registro de servicios asistenciales y de los no personales y de modo contingente ubicación de asientos y centros de votación.

En una visión histórica o vertical, podemos ver que la naturaleza electoral ha cambiado del *voto privilegiado* al *voto universal*, pero en enfoque horizontal del espacio social podemos encontrar una diferente aplicación de los principios, porque siempre habrá mayor desatención en los lugares de mayor depresión y la diferencia en el grado de desarrollo se expresa en la diferencia de atención y por tanto los espacios de mayor vitalidad acumulativa, habitualmente se fortalecen a precio del mayor debilitamiento de los espacios satélites y por tanto, electoralmente, el espacio social es un movimiento continuo cuya dinámica es el principio de su transformación. Estas reflexiones son las que conducen a ver el *sistema electoral* no como un instrumento administrativo con aplicación religiosa de la estadística, porque si bien la eficiencia administrativa puede estar garantizada por la transparencia de los actos, el desafío no está en la eficiencia del *sistema electoral* sino en los resultados del cambio, que pueden ser percibidos por los agentes electorales.

A. *Análisis e interpretación*

La G.E. pone en juego una variable de búsqueda y otra de interpretación. Al ser el estudio descriptivo y explicativo del comportamiento de las sociedades en distintas regiones del mundo, la G. E. en el marco de su distribución logra determinar la estructura política del Estado estudiando la distribución espacial de los fenómenos y sus relaciones provocando por su enunciado, dos actitudes de necesaria complementación, una manifestando actividades de necesario cumplimiento y otra de búsqueda de precisiones de los componentes geográficos.

De modo específico al emprender por sí misma el análisis de algunos hechos electorales debe hallarse preparada para responder en el margen espacial del *comportamiento electoral*, la correlación de variables que influyen en la conducta y el conocimiento de factores que inciden en la distribución territorial de los *votos* permitiendo delimitar regiones homogéneas.

B. *Requerimiento informativo*

La información insuficiente genera problemas en los operativos de campo, de ahí la necesidad de contar con la dimensión y distribución poblacional y de las características del asentamiento, junto al conocimiento geográfico natural y el cultural de sus pobladores.

Por tanto se requiere un esfuerzo de partida para conformar una base primaria de datos que permita organizar un sistema de información que debe ser actualizado de modo permanente.

C. *Metodología del trabajo*

En ese sentido si se pretende obtener una información de los asentamientos humanos, se debe identificar la jurisdicción establecida en la división política administrativa, conformando unidades operativas que permitan organizar al personal otorgándoles de modo contingente una instrucción básica que les permita efectuar la actualización de la ubicación de los establecimientos de salud y educación de la población, actualizar la toponimia en la cartografía existente y georeferenciar mediante GPS cada localidad donde tendrá funcionamiento un asiento electoral.

Si bien se cuenta habitualmente con la información estadística poblacional y con la división política administrativa de cada país, con fines de organización electoral lo significativo resulta de lograr efectuar la identificación administrativa de la población. Para tal efecto la encuesta que debe efectuarse sistemática y repetidamente para cada acontecimiento electoral debe comprender en su aspecto territorial: primero la ubicación geográfica de cada localidad y, segundo, la dinámica de población que asienta en su área.

En suma, un plan de actividades debe comprender la elaboración preliminar de los instrumentos teóricos, la preparación y diseño de formularios instructivos y la preparación de material y equipos de trabajo de campo y el procesamiento de la investigación.

III. Normatividad jurídica territorial

A. Competencia territorial de la Geografía Electoral

En la generalidad de los países latinoamericanos es el Poder Legislativo la única autoridad con competencia para modificar la división territorial de cada república. El *sistema electoral* adquiere competencia territorial al aproximarse a valorar la igualdad y proporción de las unidades territoriales, porque desde el punto de vista de la extensión superficial las grandes unidades alejan la capacidad de administración al paso que las más pequeñas generan una administración costosa. De ahí la necesidad de que la actividad de la G. E. determine el requerimiento de compilar las disposiciones en materia territorial en cada país, analizando eventualmente las imperfecciones surgidas por la diferente jerarquía legal de leyes, decretos supremos y resoluciones, el eventual incumplimiento de las fases del procedimiento administrativo, identificando la ausencia de precisiones jurisdiccionales, cambio o repetición de nombres, y precisando si las capitales constituyen áreas de influencia por su actividad social y fundamentalmente por su capacidad de acceso geográfico.

Al considerar al mismo tiempo las dimensiones poblacionales se identificará el ideal para que los espacios territoriales sean socialmente contruidos y de este modo el Padrón Electoral además de conformar una base de datos de la población en edad de votar –libre de inconsistencias, omisiones y duplicaciones– pueda permitir conocer la identidad administrativa de la población.

En suma el *sistema electoral* al ser la organización administrativa encargada de hacer cumplir la normatividad electoral para proceder a la formación de autoridades del Poder Ejecutivo, parlamentario y municipal, debe sujetarse a la jurisdicción y competencia del territorio, afianzado en la dimensión político administrativa y orientando su tarea con base en el conocimiento de los tres elementos del Estado.

B. Desequilibrios

Es justamente la identificación de los desequilibrios territoriales y poblacionales la que facilita la proyección del desarrollo sostenible como conducta cuya primera intención es el abatimiento de los desequilibrios. Bajo este análisis la G. E. puede identificar la marcada disparidad de asentamientos con déficit de servicios o la no utilización de recursos naturales, o la desproporción expresada en regiones demográficamente densas con deficiencia de servicios o poco pobladas con similar insuficiencia infraestructural, tomándose evidencia que la concentración demográfica de áreas con recursos depauperados caracteriza los índices de pobreza que acentúan las corrientes migratorias en busca de trabajo.

C. Interdisciplinarietàad

Al aproximarse a otras disciplinas la G.E. se vigoriza configurando una síntesis en la encrucijada que la hace metodológicamente heterogénea. Por tanto juega un papel reflexivo que le permite formular explicaciones centrando su atención en aspectos prácticos alcanzando una información que le ofrece elementos básicos para solucionar problemas.

Este alcance en el tiempo y el espacio le permite ser una disciplina de síntesis que no se preocupa sólo del análisis y por tanto, es un campo de conocimiento que sostiene una forma de considerar los objetos no como específicamente geográficos, sino como una manera de considerarlos geográficamente.

Al desarrollar la observación como un instrumento de conocimiento, su tarea de recolectar datos le posibilita otorgar visibilidad a hechos tributarios de otras disciplinas y al no alejarse de los lugares ni de los hombres su preocupación, a diferencia de relacionar el hombre con el medio natural, se ocupa de la relación mediante un análisis

sis factorial impidiendo un dominio esencialmente geográfico sino interpretando distribuciones, tanto retrospectivas como proyectivas.

IV. El Estado y sus componentes

Se dice que el Estado es la Nación política y jurídicamente organizada, en otras palabras la personificación de la Nación. Por tanto se entiende por Estado el espacio donde se asienta una sociedad políticamente organizada bajo una autoridad común que aplica un ordenamiento jurídico.

Del concepto anterior se colige que son tres los elementos constitutivos del Estado desde el punto de vista ontológico que son: territorio, población y gobierno o autoridad y por tanto el territorio conforma el componente morfológico o estático, en tanto la población infiere un aspecto dinámico o funcional, al paso que el gobierno o estructura de *poder* es el elemento formal del Estado que ejerce una potestad de dominio que se llama *soberanía*.

A. Territorio

El Territorio, al ser la base física o la extensión geográfica donde se asienta o se establece la población, se convierte en el elemento esencial del Estado que se hace indispensable para su existencia, porque el orden jurídico estatal que da validez al sistema normativo, está circunscrito a los límites de espacio y por tanto se llama territorio el espacio al que se circunscribe la validez del orden jurídico.

A.1. Precisiones jurisdiccionales

Toda convocatoria electoral, además de especificar la fecha de realización, determina el carácter plebiscitario y por tanto señala el tipo de *elección* a efectuar, establece o especifica en consecuencia si se trata de *elección* de primeras autoridades, representantes nacionales o municipales. A partir de esa instancia debe surgir la precisión jurisdiccional del número de autoridades a ser elegidas.

En cuanto se refiere a la circunscripción jurisdiccional dependerá de la división política administrativa de cada Estado y la conformación numérica dependiente de la población.

Las disposiciones en materia electoral se circunscriben a establecer precisiones dando por entendido que los *organismos electorales* deben formular la proyección del *proceso electoral* teniendo en cuenta las variables de las unidades geográficas y de población y por tanto surge el imperativo de que cada *organismo electoral* debe contar con la información necesaria. Es decir que la organización administrativa de cada *elección* —potencialmente variable en el tiempo— invoca contar con la información que debe ser actualizada por conducto del conocimiento científico de la organización del Estado.

El cumplimiento de esa organización hace suponer que todo *organismo electoral* debe elaborar su planificación con base en la información jurídico administrativa de la organización territorial y de las referencias estadísticas de tipo demográfico y más aún con un conocimiento producto del trabajo de campo, es decir como resultado del desplazamiento de los *funcionarios electorales* que deben precisar en algunas ocasiones la ubicación geodésica de las localidades, la altitud en la que se hallan emplazadas, distancias de las áreas o zonas de influencia y la accesibilidad geográfica.

Esa planificación en sujeción a normas consagradas de la administración, requiere ser complementada con la organización, dirección y evaluación sistemática. Ello infiere contar con el personal adecuado en cuanto a número, pero fundamentalmente con capacidad de recolectar datos y referencias de acuerdo a los requerimientos de la planificación, es decir que más allá del número de personas lo que interesa es la calidad formativa e informativa para elaborar y efectuar el llenado de formularios, realizar verificaciones y captar incidencias que permita efectuar sistemáticamente una actualización, mejoramiento y perfección del trabajo.

A.2. *División político administrativa*

En el Estado nacional es la división política administrativa la norma fundamental que determina el número y distribución electoral y por tanto es a partir de dicha estructura territorial que se establece la circunscripción, cuya delimitación en base a la población genera el número de escaños parlamentarios o nuevos miembros de juntas municipales.

Casi la generalidad de los países latinoamericanos tienen prescrito en la Constitución Política de sus Estados, que la organización territorial es una atribución del Poder Legislativo, el que dispone la

creación o supresión de unidades geográficas mediante dictado de leyes.

Esta prescripción legal no siempre ha tenido cumplimiento y existen países cuya estructura territorial está determinada –aunque en un bajo porcentaje– mediante Decretos Supremos, es decir disposiciones promulgadas directamente por el Poder Ejecutivo, circunstancia que puede hacer precaria la *legitimidad* de algunas unidades territoriales cuyo diagnóstico de situación puede ser corregido a partir de la demostración de la imperfección legal de su surgimiento.

Emergente de la observación histórica evolutiva de nuevas creaciones territoriales, surgen numerosas evidencias que son demostrativas de la imperfección de algunas disposiciones legales como las relativas por ejemplo a problemas limítrofes: intercantonales, interprovinciales e interdepartamentales. Asimismo en los asentamientos humanos dispersos como se da en el sector rural, se describen en el análisis de las disposiciones legales errores e imperfecciones en aspectos jurisdiccionales de localidades pequeñas particularmente fronterizas.

En una relación de conjunto se puede tomar evidencia que existen en muchos países grandes desequilibrios territoriales y poblacionales. Para lograr alcanzar un diagnóstico sobre la distribución territorial será de primordial importancia determinar históricamente la evolución constitutiva de la división político administrativa, para cuyo efecto la primera tarea debe consistir en la compilación concordada de todas las disposiciones legales en materia territorial. El ordenamiento posterior por segmentos territoriales de acuerdo al tipo de división político administrativa en cada país constituirá la base de un ordenamiento para formular un diagnóstico del curso evolutivo de la Organización Territorial.

A.3. Accesibilidad geográfica

Si el desafío de todo *sistema electoral* es lograr la participación universal y democrática de la población, la meta será hallar la capacidad de informar a los agentes electorales (candidatos, *partidos políticos*, autoridades) la forma de acceder a cualquier punto del territorio, dado el convencimiento que dicho logro puede ser alcanzado si se facilita el doble proceso de permitir a los actores políticos acceder hasta el último sitio del territorio y, por otra parte, de conceder o facilitar

a la población electoral la posibilidad de comunicarse con los actores políticos a efecto de que estos conozcan las necesidades de cada lugar, con la finalidad de que sus propuestas programáticas sean emergentes del conocimiento inmediato de las necesidades y aspiraciones locales.

Por tanto, más allá de la organización administrativa, resulta de interés proporcionar a los actores políticos una información que corrientemente no es acumulada del modo que invoca la organización electoral, dado que habitualmente no siempre se halla al alcance de los usuarios una información sectorial que se hace imprescindible para ejecutar la organización del trabajo con el mínimo de esfuerzo y la máxima garantía de información.

Caminos: La distribución de las características de la estructura vial en la mayoría de los países americanos está distribuida en carreteras fundamentales o asfálticas, caminos de estructura complementaria con estructura de cascajo y caminos vecinales o de tierra.

Las condiciones de transitabilidad son dependientes de las condiciones climáticas de la época, dado que en periodos de lluvia la precipitación puede anegar tierras bajas o por la conformación geológica del suelo determinar el requerimiento de usar vehículos con ruedas de aro alto, llantas pantaneras u otras particularidades.

A.4. Precisiones territoriales

Es posible afirmar que resulta común el hallazgo de localidades que tienen el mismo nombre en el margen de un distrito y por tanto la información disponible debe lograr precisar la ubicación de cada localidad y contar con la posibilidad de diferenciar las particularidades demográficas, de ubicación y acceso a la población con la nomenclatura homónima, dado que la toponimia en el sector rural es proveniente en gran número de casos de las particularidades asignadas por la cultura local.

Si bien el régimen interno que señala la Constitución Política de un Estado, establece la categorización de departamentos, provincias y cantones, habitualmente sujeta a un orden administrativo, se registra una diversidad de denominaciones que requieren alcanzar previsión en los levantamientos que se realizan durante el trabajo de campo.

B. Población

La población es el conjunto de personas establecidas en los límites de un territorio determinado y que se halla jurídicamente sometida al *poder* del Estado. En el margen de este enfoque la demografía geográfica electoral sería el estudio de la población a efecto de organizar un *proceso electoral* al expresarse como la suma de ciudadanos en una determinada unidad geográfica en el momento de realizar una *elección*.

B.1. Censos y padrón

Las cifras estadísticas son proporcionadas por los censos que traducen un dimensionamiento estático, es decir que expresan el estado de la población en un momento dado, a diferencia del padrón, que constituye un registro que debe ser permanentemente actualizado, particularmente identificando todo traslado domiciliario.

Si se tiene en cuenta la distribución de un determinado número de ciudadanos por libros de inscripción, la asignación de mesas electorales, recintos y asientos electorales, será dependiente en cada *elección* de la dinámica poblacional que toma en cuenta la dispersión o la concentración demográfica. Bajo dichas premisas el estudio de tasas intercensales, pirámide poblacional y de las corrientes migratorias constituye una preocupación de imprescindible apreciación.

Como quiera que los censos no tienen la misma frecuencia que las *elecciones*, será de necesidad sostener un histograma de frecuencias para representar la estructura poblacional por edades y sexo, para cuyo efecto sobre un eje vertical en el que se indican las edades, cada segmento es representado mediante gráficas en barras cuya longitud sea proporcional al porcentaje de varones a la izquierda y de mujeres a la derecha. Esta aproximación cubre fundamentalmente la apreciación del grupo poblacional con capacidad de *voto* por edad, lo que permite conocer eventualmente conductas de abstención, ya sea por subregistro ciudadano o dificultades de accesibilidad geográfica en el sector rural.

B.2. Migraciones

Si bien el éxodo campo ciudad en constante incremento no expresa necesariamente movimiento campesino porque el desplazamiento

también alcanza a comerciantes, artesanos, etc., la marginalidad rural explica el fenómeno migratorio a cuya confrontación debe añadirse las observaciones que resultan del análisis de la dinámica poblacional que puede generar transiciones numéricas significativas cuando se modifican los índices de mortalidad y morbilidad. Esas oscilaciones pueden ser representativas sobre todo en países subdesarrollados con acontecimientos epidemiológicos y otras fluctuaciones que sostienen estrecha relación con el acontecer socio económico.

B.3. Densidad demográfica

El asentimiento humano disperso que se da en sociedades de alto contenido indígena como México, Guatemala, Ecuador, Perú, Bolivia, determina grandes desequilibrios poblacionales, de donde la relación de población y espacio que se expresa en los índices de densidad demográfica, debe ser interpretada en forma confiable cuando se realizan las desagregaciones hacia unidades geográficas menores, dado que la valoración cuantitativa es dependiente de la Estadística. La necesidad de tomar como premisa que la densidad geográfica global es un elemento descriptivo impreciso, emerge del hecho de que la superpoblación en las ciudades es producto de una demanda de recursos no personales insatisfechos en el sector agrario. Por tanto, el poblamiento en su distribución territorial presenta diferentes modalidades cuyos enunciados extremos se expresan en la concentración y la dispersión.

La sola consideración de no ser lo mismo una población de 5.000 habitantes en un distrito, que diez localidades de 500 habitantes en el mismo sector, conduce desde el punto de vista electoral a recomendar la obligación de los *organismos electorales* a establecer el tamaño conveniente, dado que en muchos países no existen políticas adecuadas para abatir el desequilibrio que por lo demás constituye el objetivo fundamental para llevar adelante el desarrollo sostenible.

En otras palabras, la experiencia de campo que realiza el *sistema electoral* en procura de fijar la distribución de asientos electorales, hace permisible el orientar una política demográfica que comprenda medidas capaces de influir en las variables básicas de población que se deslizan por las vertientes del incremento o la restricción, en procura de una estabilización demográfica vinculada fundamentalmente a la capacidad de recursos naturales que permitan económicamente una proyección competitiva.

B.4. Identidad administrativa de la población

Si bien se cuenta habitualmente con la información estadística poblacional y con la división política administrativa de cada país, con fines de organización electoral lo importante es lograr efectuar la identificación administrativa de la población.

El trabajo de G.E. consiste por tanto en lograr el inventario de los núcleos poblacionales adecuando su número a cada unidad electoral. Para dicho logro lo que debe procurarse es alcanzar una estrategia de desconcentración y descentralización que facilite la participación cívica superando las dificultades de accesibilidad geográfica. Esta aclaración infiere que la planificación electoral requiere como requisito básico la inventariación integrada de las unidades geográficas.

A diferencia de una obsoleta conducta de imponer al ciudadano la obligación de trasladarse para depositar su *voto*, hoy se propugna aproximar el sitio del *voto* al ciudadano, conducta que se ilustra con la elocuente expresión de llevar el ánfora a la puerta de su domicilio.

Si se tiene en cuenta que en el sistema de *elección* de representantes uninominales, la circunscripción es fijada fundamentalmente de acuerdo al número de ciudadanos, se toma evidencia de la importancia que tiene el concepto geográfico, porque una circunscripción puede agrupar a poblaciones dispersas o puede provocar la división artificial en una ciudad.

C. Estructura de poder

El *poder* público tiene tres funciones capitales, de ahí que existen tres poderes básicos que son: el Legislativo que elabora las leyes, el Ejecutivo que las hace cumplir y el Judicial que vigila la recta aplicación de las leyes.

La G.E. al tomar en cuenta la estructura de *poder* como el tercer elemento constitutivo del Estado, debe regirse por los preceptos del Derecho Administrativo que preside la organización y funcionamiento de los servicios públicos.

Por tanto los ciudadanos al tomar parte de la constitución de los poderes del Estado como *electores* o elegidos, ejercen derechos políticos con participación de preferencias individuales respecto a las diferentes alternativas políticas puestas de relieve en los *resultados electorales*, en la que cada *elector* a partir de la información que recibe, valora y selecciona en función de lo que considera sus intereses, construyendo la imagen de las opciones políticas y es a partir de su preferencia que se produce la toma de su decisión cívica. De ahí que el *sufragio* es un derecho reglamentado y un deber moral y jurídico, lo que infiere su obligatoriedad y es por ello que en el dictamen electoral coexiste una función social y un derecho individual, lo que conduce a la organización de un cuerpo electoral al que corresponde desempeñar una función pública como entidad representativa de la nación, sosteniendo el *sufragio* como un derecho político y el *voto* como un deber cívico. Del modo que se expone el *sufragio* es el medio más eficaz para organizar el *poder* público como un derecho político conferido al ciudadano por parte del Estado.

El derecho político que surge del concepto de *ciudadanía* establece la diferencia con el extranjero que no tiene la misma igualdad de derechos, debiendo al mismo tiempo diferenciarse al súbdito, término que califica a miembros de la población sin distinción de edad y sexo sometidos a la autoridad y ley cumpliendo sólo función pasiva.

Es en el marco de la organización del poder comunal donde la *ciudadanía* se sujeta a la condición de vecindad como cualidad de derecho, porque las instituciones municipales tienen su fundamento sociológico en las relaciones que engendra la vecindad. De ahí que el dominio que ejerce el municipio no es un *poder* estatal sino local porque no es un *poder* ejercido por derecho propio sino como una concesión del Estado.

Al conformar el Padrón Electoral el registro domiciliario, ejerce la capacidad jurisdiccional para conformar la organización comunal con el añadido de poder vigilar el número de habitantes que debe comprender un municipio, de ahí que la vecindad admitida en el padrón condiciona el derecho para el ejercicio de los derechos políticos de participación.

IV. Propuesta de unidades operativas de Geografía Electoral

A este respecto la unidad de G. E. central o del organismo máximo electoral, requiere conformar una base primaria de datos que permita

organizar un sistema de información abierta y actualizada en forma continua, la misma que debe incorporar información cualitativa y cuantitativa de las unidades geográficas y su ubicación exacta en el territorio.

Para alcanzar dicho logro será necesaria la elaboración de un plan general que en los casos de nuevas unidades de *geografía electoral* debería marchar a partir de una experiencia piloto, seleccionando áreas, elaborando los instrumentos técnicos, diseñando formularios e instructivos, lo que permitirá replicar la actividad de la prueba piloto con el propósito de complementar una información actualizada de todo el territorio.

En esta intención se requiere una organización del trabajo en cuya primera etapa se debe obtener la información identificando la jurisdicción de acuerdo a la división política administrativa, conformando unidades operativas de campo y de gabinete, actualizando la topominia cartográfica y eventualmente dimensionando territorios.

La experiencia recogida habilitará la organización de seminarios o reuniones nacionales que permitan capacitar al personal técnico, enseñándole la lectura e interpretación cartográfica básica, el llenado de formularios y el manejo de equipos, GPS, o sistemas de posicionamiento global que permita la lectura de coordenadas geográficas. El uso de la brújula para orientación adecuada del material cartográfico, el altímetro, el termómetro de ambiente y materiales de gabinete como el planímetro digital para cálculos de superficie.

Este plan se debe completar con el diseño de una estrategia que permita enseñar el modo de recoger la información seleccionando a los informantes, lo que exigiría elaborar un manual operativo de campo en el que se describa el diseño de instrumentos y formularios uniformando conceptos y definiciones.

Para alcanzar estos logros un programa de enseñanza al personal debe buscar la solución de problemas prácticos y generar modelos de aplicación. El personal debe ser consciente de la realidad *política*, económica y social para impedir que a futuro se desarrollen concepciones erróneas que ignoren objetos y aplicaciones.

En esa dirección se debe brindar un conocimiento básico para formar una conciencia crítica y facilitar la inserción del personal en grupos interdisciplinarios alcanzando una formación metodológica y con capacidad para transmitir conocimientos. Siendo la G.E. una disciplina de campo su formación será eminentemente práctica.

En la estructura de los *organismos electorales* será necesario en el futuro contar con profesionales geógrafos pero en tanto se alcance dicha organización el trabajo puede ser diseñado con profesionales de otras disciplinas dado que al no ser el trabajo una simple acumulación de referencias descriptivas, a partir de la participación multidisciplinaria podrá lograrse explicación de las distribuciones dado que la geografía no es una yuxtaposición gratuita y un desmembramiento analítico sino una síntesis concertada. De ahí que la consecuencia más grosera en el desarrollo de una unidad de trabajo de G.E. puede provenir del desconocimiento del análisis del espacio cuya consecuencia será para el Estado porque puede consolidar o generar los desequilibrios.

Vocablos de referencia:

Administración electoral
Censo de población
Circunscripciones electorales
Elecciones
Proceso electoral
Sufragio

Rolando COSTA ARDUZ

GOBERNABILIDAD

I. Concepto

Por *governabilidad* puede entenderse la situación en la que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno que se sitúan en su entorno o que son intrínsecas a éste¹. De esta forma, este concepto se enmarca en el ámbito de la “capacidad de gobierno”. Ésta se da siempre en un ámbito societal no aséptico en el que se registran demandas de los ciudadanos que son en mayor o menor medida procesadas por el *sistema político*. Dichas demandas se articulan según el número e intensidad de los *cleavages* existentes así como de acuerdo a las necesidades surgidas y que están pendientes de atender y son consideradas ineludibles por los propios ciudadanos. Paralelamente, la *governabilidad* viene condicionada por los mecanismos en que se produce la acción de gobierno, que tienen que ver con una dimensión de carácter múltiple más propia del mismo. Se trata de los criterios de *representación política*, de los niveles de *participación política*, de los *sistemas de partidos* existentes y de los arreglos institucionales que regulan las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Los criterios de representación hacen alusión a los *sistemas electorales* y a su capacidad de incidir en los *sistemas de partidos* así como a su posibilidad de incorporar las demandas de la sociedad. Los niveles de participación se refieren al grado de *abstencionismo electoral*, de *volatilidad* electoral y de movilización sociopolítica. Representación y participación son pues variables que inciden en la configuración de los *sistemas de partidos* y éstos, a su vez, condicionan la manera en que se lleva a cabo la acción de gobierno por su capacidad de seleccionar al personal político, formar coaliciones o de expresar proyectos de mayor o menor polarización ideológica. En cuanto a los arreglos relativos a las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo hacen referencia fundamentalmente a la *forma de gobierno* que contrapone presidencialismo con parlamentarismo, mientras que el primero alumbra un régimen de difícil cooperación entre los poderes del Estado, al estar basado en la separación

1 Alcántara, M.: *Governabilidad, crisis y cambio*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.

de los mismos, y en el principio de la doble *legitimidad*, el segundo aboga por una mayor integración al tratarse de una *legitimidad* única por la que el Ejecutivo emana del Legislativo y tener más flexibilidad a la hora de afrontar las crisis políticas mediante las mociones de censura o las ratificaciones de confianza y su traducción en la convocatoria anticipada de *elecciones* o en los cambios, en la mitad de la legislatura, en la composición del Ejecutivo. Pero también en este extremo cabe referirse a las distintas maneras en que el presidencialismo en América Latina se configura y que vienen definidas por la adopción del *ballottage*, la posibilidad de censurar a los ministros o de disolver las cámaras, la *reelección* presidencial, el poder de las comisiones legislativas de control y de la legislación delegada.

En otro orden de cosas, el concepto de *governabilidad* se relaciona con el de consolidación democrática al referirse a una necesaria institucionalización de los mecanismos de gobierno y con el de *calidad de la democracia* en la medida en que conlleva un interés evidente por el rendimiento del *sistema político*. Por todo ello se trata de un concepto de características polisémicas que tiene un significado central en la *política* en la medida en que relaciona partes substantivas de la misma, lo cual hace muy difícil su operatividad en términos de desagregar sus variables constitutivas y estéril todo análisis político desde una concepción totalizadora.

II. La historia del concepto

Los orígenes del término pueden situarse en el giro crítico sufrido por la *política* occidental al iniciarse la década de 1970, un lapso en el que se concentraron en diversos fenómenos de distinta naturaleza. Por un lado, una crisis cultural protagonizada por los herederos de la primera generación de beneficiarios del Estado del Bienestar expresada en el movimiento estudiantil caracterizado como “mayo del 68”. En segundo término, el paulatino incremento de los precios de las materias primas que condujo al “boom” energético de 1973. Un reflujo conservador al que no fueron ajenos los fenómenos anteriores así como la crisis de liderazgo político vivida en Francia y en Estados Unidos tras la renuncia, respectivamente, de Charles de Gaulle en 1969 y de Richard Nixon en 1973, así como la derrota estadounidense en Vietnam. Finalmente, cierto desgaste en el terreno de las ideas que hasta la fecha habían impulsado el Estado del Bienestar.

El diagnóstico intelectual del momento tuvo dos aproximaciones muy diferentes ideológicamente. Desde el lado neomarxista, James O'Connor², en 1973, se refirió a la crisis fiscal del Estado resultante de las contradicciones del Estado del capitalismo avanzado agravadas por el sistema democrático, ambiente que preludiva la crisis de *governabilidad*. Esta línea fue continuada por los alemanes Jürgen Habermas y Klaus Offe al referirse a los problemas de legitimación del capitalismo tardío. Ideológicamente en frente, y haciéndose eco de las ideas del sociólogo estadounidense Daniel Bell, que se había referido a la ingobernabilidad como una consecuencia de la sobrecarga de demandas a las que inevitablemente el Estado respondía con su intervencionismo expansivo produciendo la crisis fiscal, se encontraba el informe elaborado para la Comisión Trilateral en 1975 por el francés Michel Crozier, el estadounidense Samuel J. Huntington y el japonés Joji Watanuki³. En dicho informe, los tres autores al hacer un diagnóstico de la situación *política* planteaban cuatro tendencias que generaban disfunciones en el sistema democrático. En primer lugar, aparecía la deslegitimización de la autoridad y la pérdida de confianza en el liderazgo como consecuencia de la persecución de la igualdad y del individualismo, virtudes apreciadas del credo democrático. En segundo término, se registraba un diagnóstico de los efectos en la actividad de gobierno en clave de “sobrecarga” de la misma a causa de la expansión de la *participación política* y del febril desarrollo de las actividades estatales. En tercer lugar, se detectaba la fragmentación de los *partidos políticos* y una suerte de pérdida de identidad de los mismos, fruto de la intensificación de la competencia partidista. Finalmente, se denunciaba el surgimiento de unas fuertes pautas localistas en la *política* exterior debido a la presión de sociedades que se estaban volviendo estrechamente nacionalistas.

La década de 1980 contempló la incorporación al análisis político del pensamiento neoliberal en la que los economistas, políticamente conservadores, arremetieron contra el keynesianismo por su teórica mala relación con la *democracia*. La situación de ingobernabilidad suscitada era debida a que se estimaba que se creaba una

2 O'Connor, J.: *The Fiscal Crisis of the State*, St.Martin's Press, New York, 1973.

3 Crozier, M.J.; Huntington, S.J. y Watanuki, J.: *The Crisis of Democracy*, New York University Press, New York, 1975.

mezcla inestable, generándose una inflación endémica al confrontar los sindicatos y los votantes a los gobiernos en un trasfondo en el que el Estado era visto como un botín de servicios inagotables. Para los países menos industrializados esta visión terminó iluminando el denominado Consenso de Washington que se basaba en la disciplina fiscal, las nuevas prioridades en el gasto público, la reforma impositiva, la liberalización financiera, los tipos de cambios unificados y competitivos, la liberalización comercial, y de las inversiones directas extranjeras, las privatizaciones, la desregulación y la seguridad en los derechos de propiedad.

A lo largo de la década de 1990 el término se hizo un lugar en el acervo común de la clase política y de diferentes organismos multilaterales. Entre los componentes de la primera, la búsqueda de la *governabilidad* sustituyó pronto las pretensiones de alcanzar la consolidación democrática, fase secuencial que para muchos aparecía mecánica e inevitablemente tras los procesos de *transición a la democracia* y cuyo entramado teórico se veía más sofisticado, siendo mucho más complicada su operatividad. Mientras que las variables explicativas de ésta tenían un carácter más complejo, las de la *governabilidad* se intentaban hacer recaer en un simple recetario de fórmulas para la cotidiana acción de gobierno que se resumían, muy significativamente, o en un suficiente apoyo legislativo para la misma o en la ausencia de trabas sistémicas que malograrán la eficacia de las políticas públicas. Por parte de los organismos multilaterales el concepto de *governabilidad* comenzó a extenderse asociado a esta segunda idea, ligándose el interés por la acción del gobierno en la medida en que tuviera implicaciones concretas en las políticas de reforma estructural iniciadas. De esta forma, organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial comenzaron a preocuparse por variables institucionales que históricamente habían sido desdeñadas, abriendo la puerta, como más adelante se verá, a formulaciones relativas al buen gobierno.

III. Otras aproximaciones conceptuales

De entre los numerosos trabajos teóricos elaborados sobre el concepto de *governabilidad* a lo largo de los últimos tres lustros cabe destacar tres tipos de orientaciones. La primera se refiere a aquellas que abogan por una clara posición politológica y que integran las visiones

de Guy Peters⁴ que considera la *governabilidad* como un problema particular de los países democráticos por la dificultad existente a la hora de trasladar un mandato de los *electores* en políticas operativas o, en la misma línea, de Michael Coppedge⁵ cuando señala que la *governabilidad* en los sistemas democráticos representa una situación especial por cuanto que la *democracia* respeta la lógica de la igualdad política mientras que la *governabilidad* respeta la del *poder*. La segunda orientación se centra en una visión más pluridimensional por la que la *governabilidad* es resultado de numerosos factores tal como expresa Tomassini⁶ al hacerla depender del fortalecimiento de la sociedad civil y la evolución de la *cultura política*, de la orientación y el comportamiento de la economía y de la integración de sectores cada vez más amplios de la sociedad en el sistema productivo. De esta manera, Tomassini insiste en que este concepto no sólo se refiere al ejercicio del gobierno, sino además a todas las condiciones necesarias para que esta función pueda desempeñarse con eficacia, *legitimidad* y respeto social. Orientación parecida a la de Arbós y Giner⁷ que definen *governabilidad* como la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la *ciudadanía*, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del Poder Ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo. Arbós y Giner plantean la existencia de cuatro niveles, como mínimo, en los que se mueven los procesos complejos de *governabilidad* de las sociedades y que se refieren al dilema *legitimidad-eficacia*, a las presiones y demandas del entorno gubernamental, a la reestructuración corporativa de la sociedad civil y, por último, a la expansión y el cambio tecnológico. La tercera posición adopta un criterio intermedio sintetizado por Pasquino⁸ que, si bien enfatiza las relaciones complejas entre los componentes de un *sistema político*, señala la dualidad interpretativa del término, en

-
- 4 Peters, G., 1987: "Governability", en Bognador, V (ed.): *The Blackwell Encyclopedia of Political Institutions*, Basil Blackwell, New York, 1987.
 - 5 Coppedge, M.: "Institutions and Democratic Governance in Latin America". Ponencia presentada en la conferencia: *Rethinking Development Theories in Latin America*, University of North Carolina, Chapel Hill, 1993.
 - 6 Tomassini, L.: *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1993
 - 7 Arbós, X. y Giner, F.: *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI, Madrid, 1993.
 - 8 Pasquino, G.: "Gobernabilidad", en Bobbio, N., Mateucci, N., y Pasquino, G.: *Diccionario de política. Suplemento*, Siglo XXI, Madrid, 1988.

primer lugar (la ingobernabilidad) como incapacidad de los gobernantes ante la existencia de condiciones incurables y contradictorias de los sistemas capitalistas y, en segundo término, como consecuencia de las demandas excesivas de los ciudadanos.

IV. El tema del buen gobierno

El concepto de *governabilidad* se inserta en un continuo teórico en el que los extremos los conforman los conceptos de estabilidad y de buen gobierno. Mientras que el primero define un Estado ligado a la capacidad de prevenir contingencias que pueden llegar a conducir a la desaparición del objeto político, el segundo aboga por un carácter de expectativa positiva y éticamente comprometido. Por otra parte, la irrupción del neoinstitucionalismo y el énfasis que trajo consigo avalando la fórmula de que “las instituciones cuentan”, disparó los mecanismos de atención e interés en pro de fórmulas que ayudaran al buen gobierno o, en otros términos, a la gobernación de una sociedad.

Como se señaló anteriormente, esta nueva visión se articuló en el centro de la preocupación de distintas instancias multilaterales en el último lustro del siglo XX⁹. De esta manera, el Banco Mundial prestó una insólita atención al fenómeno de la gobernación haciéndole residir en la forma del *régimen político*, en el proceso de ejercicio de la autoridad y de gestión de los recursos económicos y sociales de un país para su desarrollo y en la capacidad del gobierno para diseñar, formular e implementar sus políticas y cumplir sus funciones. En la misma dirección, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha llegado a definir a la gobernación como la suma de las numerosas maneras como los individuos y las organizaciones públicas y privadas manejan sus asuntos comunes. Se trata del proceso permanente mediante el cual se ajustan los intereses diversos o conflictivos y se impulsan acciones de cooperación. Por consiguiente, incluye las instituciones formales y los organismos encargados de asegurar su observación, así como los ajustes informales que las gentes y las instituciones pactan o perciben que son de su interés

9 Aguilar, L.: *Gobernabilidad y consolidación democrática*. IX Curso Interamericano de elecciones y democracia. IIDH-CAPEL, México, 1999.

y utilidad. Finalmente, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ofreció en 1997 un concepto más complejo e integral según el cual la gobernación es el ejercicio de dirección de los asuntos de una nación, llevado a cabo por la autoridad política económica y administrativa. Es el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, y concilian sus diferencias. Tres son las áreas importantes de la gobernación que contribuyen directamente al logro del desarrollo humano sustentable: las instituciones políticas y gubernamentales, las instituciones de la sociedad civil y el sector privado. Se mantiene, por tanto, la existencia de una lógica sistémica, según la cual existe un sistema de gobernación que integra la gobernación económica (las decisiones e iniciativas públicas y privadas de asegurar el crecimiento y la distribución), la gobernación política (las decisiones de las autoridades legítimas sobre las disposiciones legales y las políticas públicas para la conducción de sus sociedades) y la gobernación administrativa (la capacidad de implementar las políticas y cumplir las funciones públicas).

Vocablos de referencia:

Abstencionismo
Calidad de la democracia
Cleavages
Comportamiento electoral
Consolidación de la democracia
Cultura política
Forma de gobierno
Legitimidad
Participación política
Sistemas electorales
Sistemas de partidos
Sistemas políticos
Transición a la democracia
Volatilidad

Bibliografía:

Aguilar, L.: *Gobernabilidad y consolidación democrática*. IX Curso Interamericano de elecciones y democracia. IIDH-CAPEL, México, 1999.

- Alcántara, M.: *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- Arbós, X. Y Giner, F.: *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI, Madrid, 1993.
- Banco Mundial: *Governance: The World Bank's Experience*. Executive Summary. Washington, 1994.
- Coppedge, M.: "Institutions and Democratic Governance in Latin America". Ponencia presentada en la conferencia: *Rethinking Development Theories in Latin America*, University of North Carolina, Chapel Hill, 1993.
- Crozier, M.J., Huntington, S.J. y Watanuki, J.: *The Crisis of Democracy*, New York University Press, New York, 1975.
- Culpeper, R., y Pestieau, C. (comps.): *Development and Global Governance*, International Development Research Centre, Ottawa, 1996.
- Falk, R.: *On Humane Governance: Towards a New Global Politics*, Polity Press, Cambridge, 1995.
- O'Connor, J.: *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martin's Press, New York, 1973.
- Pasquino, G.: "Gobernabilidad", en Bobbio, N., Mateucci, N., y Pasquino, G.: *Diccionario de política. Suplemento*, Siglo XXI, Madrid, 1988.
- Peters, G.: "Governability", en Bognador, V (ed.): *The Blackwell Encyclopedia of Political Institutions*, Basil Blackwell, New York, 1987.
- Tomassini, L.: *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1993.

Manuel ALCÁNTARA SÁEZ

GOBIERNO DE FACTO

I. Concepto

El vocablo *gobierno de facto* o gobierno de hecho se utiliza para designar aquellos gobiernos, en contraposición a los gobiernos *de jure*, que no tienen fundamento constitucional expreso. Es decir, los gobiernos que surgen como consecuencia de una ruptura del ordenamiento constitucional, ya sea por golpe de Estado, revolución o cualquier otro procedimiento de hecho, al margen del ordenamiento jurídico.

Los gobiernos de facto se subdividen en generales y locales. Los primeros son los que controlan totalmente el territorio estatal. Los segundos, en cambio, aunque aspiran al mismo objetivo, por la oposición de determinados grupos sólo logran controlarlo parcialmente. En esta segunda hipótesis se produce una coexistencia de un gobierno de derecho y de un *gobierno de facto*, cada uno de ellos tratando de imponerse sobre el otro.

Podemos citar los ejemplos de España durante la Guerra Civil de 1936 y la lucha por la independencia de Argelia. En ambos casos, durante algún tiempo coexistieron sobre el mismo territorio un gobierno *de iure* y otro de facto, cada uno dominando una parte determinada del territorio. Al final de las respectivas luchas armadas, los gobiernos de facto terminaron imponiéndose y posteriormente se transformaron en gobiernos *de iure*.

II. Características

Las características principales del *gobierno de facto* son las siguientes: a) quebranto total y algunas veces parcial del ordenamiento constitucional; b) surgimiento de una forma innovadora de creación de normas jurídicas; c) absorción en sus manos de todos los Poderes del Estado, tanto del Constituyente como de los constituidos; d) el imperio que tal autoridad ejerce de hecho impone obediencia a los habitantes, no sólo como necesidad sino como un deber, en interés del orden; e) capacidad jurídica para comprometer al Estado en relaciones dentro y fuera de su territorio; f) su reconocimiento internacional se basa en el cumplimiento del principio de efectividad; es decir, que sea real y efectivamente obedecido como *poder* estatal dentro de su territorio, ya sea por aceptación expresa o tácita de los gobernados. Veamos esas características en detalle.

A. *Quebranto total o parcial del ordenamiento jurídico*

Todo *gobierno de facto*, al surgir de un hecho extrajurídico, implica necesariamente la ruptura total o parcial del ordenamiento jurídico existente. La ruptura total se da siempre en los casos de revolución. En las demás hipótesis de instauración de gobiernos de facto, como golpes de Estado, desconocimiento del ordenamiento constitucional por el Poder Ejecutivo, etc., normalmente se produce sólo una ruptura parcial del ordenamiento, por lo que la mayoría de las normas jurídicas continúa vigente.

En las revoluciones el rompimiento es total, porque los triunfadores desean cambiar radicalmente los fundamentos políticos, económicos y sociales del régimen.

En cambio, en los demás casos, la ruptura no suele ser radical, sino que tan sólo se dejan sin efecto aquellas disposiciones relativas al funcionamiento del aparato político del Estado, de manera tal que el nuevo gobierno pueda asumir plenamente el ejercicio de aquellas funciones estatales que requiere para el cumplimiento de sus fines.

Normalmente, en tales hipótesis los tribunales de justicia siguen funcionando conforme al ordenamiento derogado, por lo que la derogatoria se circunscribe, por lo general, a las normas que regulan la organización y funcionamiento de los órganos legislativo y ejecutivo.

B. Surgimiento de una forma innovadora de creación de normas jurídicas

El surgimiento de un *gobierno de facto* crea una instancia autónoma y novedosa de creación de normas jurídicas, pues al reunir en sus manos el Poder Constituyente, queda legitimado para dictar normas jurídicas de cualquier rango: constitucionales, legales, reglamentarias, etcétera.

Forma novedosa de creación de normas jurídicas debe entenderse en el sentido que el *gobierno de facto* crea nuevas normas, las cuales no son necesariamente revolucionarias ni radicalmente distintas del ordenamiento jurídico. Por lo general, sólo los gobiernos de facto que son producto de una revolución producen Derecho que transforma radicalmente el ordenamiento anterior. Por ejemplo, la Revolución Bolchevique de 1917; la Revolución de los Ayatolas en Irán; los Talibanes en Afganistán; Fidel Castro en Cuba, para sólo citar algunos ejemplos bien conocidos.

C. Absorción en sus manos del Poder Constituyente y de los Poderes constituidos

El *gobierno de facto* reúne en sus manos tanto el poder originario (Poder Constituyente), como los Poderes Constituidos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Normalmente delega el ejercicio de los Po-

deres constituidos en otros órganos, especialmente el Judicial, por obvias razones de carácter técnico, pero jurídicamente mantiene la potestad de reasumirlo en cualquier momento. Como Poder Constituyente está legitimado para dictar normas de rango constitucional, inclusive con carácter retroactivo. Generalmente, los decretos de facto tienen rango de ley, pues como sabemos la ley constituye el acto jurídico más importante dentro del Estado moderno.

D. Sus mandatos deben ser obedecidos por todos los habitantes

Ningún gobierno puede legitimarse si no cuenta con la obediencia de sus gobernados. Esta obediencia puede ser voluntaria o bien impuesta por el temor o el uso de la fuerza. Ejercer el *poder*, por definición, es ser obedecido por sus destinatarios. Por tanto, el *gobierno de facto* debe ser obedecido por sus gobernados. Esta característica ofrece algunas dificultades, pues históricamente han ocurrido casos en que parte importante del territorio no es dominado por el *gobierno de facto* y, a pesar de ello, se le reconoce internacionalmente como tal.

E. Capacidad jurídica para comprometer al Estado interna y externamente

Todo *gobierno de facto*, al asumir el *poder*, se convierte en un sujeto de Derecho, pues adquiere simultáneamente la capacidad de actuar como Administración Pública, sea como sujeto de imputación de poderes y deberes en el plano del Derecho interno, y como sujeto del Derecho Internacional.

Si el *gobierno de facto* gobierna pacíficamente sobre el territorio, es lógico concluir que tendrá *legitimidad* para ejercer las potestades que ordinariamente competen a los órganos estatales regulares, entre ellas, las de comprometer con sus actos al Estado. En el ámbito internacional la jurisprudencia de los tribunales internacionales ha reiteradamente sostenido que los actos de los gobiernos de facto obligan internacionalmente al Estado.

F. Su reconocimiento internacional se basa en el cumplimiento del principio de efectividad

Todo *gobierno de facto*, como lo indicamos líneas arriba, requiere que sus *mandatos* sean obedecidos, voluntariamente o mediante la

coacción, por los habitantes del Estado. En el plano del Derecho Internacional se reconoce a un *gobierno de facto* cuando cumple con el llamado principio de efectividad, o sea cuando es la autoridad que efectivamente manda dentro de su territorio, por ser el *poder* político supremo e irresistible dentro de él.

Vocablos de referencia:

Democracia
Autoritarismo

Bibliografía:

- Biscaretti Di Ruffia: *Contributo alla teoria della formazione degli Stati*, Giuffrè. Milano, 1938.
- Cattaneo, Mario: *El concepto de revolución en la Ciencia del Derecho*. De Palma. Buenos Aires, 1968.
- Giuliano Amato: "Governo di fatto" en *Enciclopedia del Diritto Romano*. Giuffrè. Milano, 1970.
- Kelsen: *La naissance de l'Etat et la formation de sa nationalité*, Revue de Droit International, LGD. París, 1929.
- Piovani: "Il principio d'effettività" en *Enciclopedia del Diritto*. Giuffrè Volume XIX. Milano, 1965.
- Sánchez Viamonte: *El constitucionalismo: sus problemas*. De Palma. Buenos Aires, 1946.
- Santi Romano: *Scritti Minori*, Volume I. Giuffrè. Milano, 1950.
- Schaumann: *De facto Regierung* en *Worterbubh des Volkerrechts*, I. Berlín, 1960.

Rubén HERNÁNDEZ VALLE

GRUPOS DE PRESIÓN

I. Concepto

Asociación o grupo organizado de personas o instituciones que manifiestan deseos conscientes o intereses comunes a sus miembros, realizando una acción destinada a influir en las instituciones del poder público para producir decisiones de éste favorables a sus fines. Algunos autores prefieren usar el vocablo cabildeo en vez de grupo de presión para referirse a los grupos que intentan ejercer presión sobre el poder público, ya que la mayor parte de dichos grupos, durante la mayor parte del tiempo sólo plantean solicitudes y en el caso de usar la presión, ella no es utilizada de manera regular (Finer, S.E.: *The Anonymous Empire*. Ed. Pall Malí. Segunda edición, 1966).

II. Características

Los rasgos que caracterizan al grupo de presión son los de ser: 1) un grupo organizado; 2) expresar conscientemente intereses parciales o particulares; 3) ejercer presión sobre el poder público para obtener sus fines; 4) no buscan ejercer por sí mismos el poder público y 5) no asumen la responsabilidad de las decisiones adoptadas bajo su influencia.

III. Clasificación de los *grupos de presión*

Los *grupos de presión* pueden clasificarse atendiendo a diferentes criterios:

- *Grupos de personas y grupos de organizaciones*

Este criterio atiende a la naturaleza del grupo. Hay *grupos de presión* integrados de personas naturales (sindicatos, asociaciones gremiales, asociaciones profesionales, asociaciones de vecinos, etc.), como hay *grupos de presión* constituidos por otros grupos o asociaciones (federaciones y confederaciones de sindicatos o asociaciones profesionales; federaciones o confederaciones de organizaciones campesinas; federaciones o confederaciones de asociaciones estudiantiles; federaciones o confederaciones de organizaciones empresariales, etc.).

- *Grupos de masas y grupos de cuadros*

Los *grupos de presión* de masas están compuestos de una gran cantidad de miembros, con una organización bien estructurada y con aportes financieros pequeños y regulares (organizaciones sindicales de trabajadores industriales o de campesinos). Los *grupos de presión* de cuadros están compuestos de una cantidad pequeña de miembros con fuerte influencia económica o social (asociaciones de banqueros, asociaciones de grandes empresarios industriales o agrícolas, etc.).

- *Grupos de presión exclusivos y grupos de presión parciales*

Los *grupos de presión* exclusivos son aquellos cuya razón de ser para constituirse es ejercer presión (los lobbies en Estados Unidos). Los *grupos de presión* parciales son aquellos grupos en los que la presión es utilizada en momentos específicos o como instrumento adicional, no siendo ella la única finalidad del grupo (asociaciones profesionales, asociaciones de cooperativas, asociaciones empresariales, etc.).

- *Grupos de presión promocionales y grupos de presión funcionales o seccionales*

Los *grupos de presión* promocionales o de causa tienen por objeto promover un ideal o una causa determinada, su número de adherentes no es susceptible de apreciarse. Tales asociaciones buscan atraer miembros con base en compartir determinados valores o una visión determinada de ciertos problemas (sociedades protectoras de animales, asociaciones opuestas al uso de centrales atómicas, Amnesty International, etc.). Los *grupos de presión* seccionales o funcionales son aquellos que hablan en nombre de una función o sección reconocible de la sociedad (agrupaciones de comerciantes, federación de sindicatos industriales, colegios profesionales).

- *Grupos de presión privados y grupos de presión públicos*

Los primeros son todos aquellos que emergen de la organización de la sociedad civil, mientras que los segundos están compuestos de personas o agrupaciones de ellas que desarrollan sus funciones dentro del poder gubernamental o estatal (organizaciones de funcionarios públicos, las fuerzas armadas, organizaciones militares, industriales).

- *Grupos de presión nacionales y grupos de presión internacionales*

Los *grupos de presión* nacionales son aquellos que desarrollan su acción dentro de los límites de un Estado. Los *grupos de presión* internacionales ejercen su acción traspasando los límites de un Estado, sin que necesariamente puedan ser identificados con las organizaciones internacionales.

- *Grupos de presión directos y grupos de presión indirectos*

Los primeros son aquellos que presionan en búsqueda de su propio interés (agrupaciones profesionales, asociaciones empresariales, asociaciones sindicales). Los segundos son aquellos que ponen al servicio de otros grupos su influencia a cambio de una remuneración (los lobbies en Estados Unidos).

- *Los grupos de presión material y los grupos de presión moral*

Entre los últimos que tienen intereses morales o valóricos, encontramos las asociaciones filantrópicas, agrupaciones culturales, las iglesias. Entre los primeros que son aquellos que persiguen un interés material generalmente de carácter financiero (aumento de remuneraciones, alzas de precios, deducciones tributarias, bonificaciones), aunque también pueden ser de otro orden (mejoramiento de las condiciones de trabajo, ventajas previsionales, entre otras).

IV. Las formas de presión utilizadas

Los *grupos de presión* utilizan tres formas o tipos de presión: la persuasión, la corrupción, y la intimidación.

- *La persuasión*

Esta forma de presión se emplea a través de las negociaciones, la información y la propaganda, con el objeto de convencer de que ella está orientada hacia el bien común, aun cuando en la práctica representa el interés particular o sectorial que sirve al grupo de presión respectivo.

- *La intimidación*

Esta forma de presión lleva aparejada una amenaza velada o abierta del uso de la fuerza o de no colaboración con el gobierno en el caso de no aceptarse la propuesta del grupo de presión.

- *La corrupción*

Constituye éste el mecanismo más contrario al ordenamiento jurídico, siempre se realiza fuera del escenario público, utilizándose generalmente medios económicos para recompensar la decisión política favorable al grupo de presión.

V. Los límites de la efectividad de los *grupos de presión*

La fuerza y efectividad del grupo de presión dependen de la importancia del grupo más que de la forma jurídica que éste adopte. La efectividad del grupo de presión dependerá del *sistema político* en que éste se inserte y de los recursos que controle, de la facilidad de acceso a las autoridades competentes para adoptar la decisión política. Los recursos económicos constituyen una manera de facilitar la influencia directa o indirecta, ya que ellos permiten adquirir y orientar los medios de comunicación, entregar información orientada, influir en la *opinión pública*, etc. La fuerza del grupo de presión es creciente a medida que controle un bien escaso, sea éste material o inmaterial (conocimiento, capacidad, riqueza), ya que ello lo sitúa en una posición negociadora más fuerte. En los regímenes democráticos el número de las personas que conforman el grupo de presión y el apoyo de la *opinión pública* constituyen un elemento importante de su fuerza negociadora, ya que el *poder político* se sustenta en la decisión ciudadana que se expresa normalmente a través del *sufragio*. Los límites de la eficacia de los *grupos de presión* están dados porque éstos son diversos y persiguen objetivos paralelos o muchas veces contradictorios entre sí, como asimismo, al hecho de que la presión no es sólo unidireccional, vale decir, de los *grupos de presión* hacia el poder público, sino que también el poder público puede influir en los *grupos de presión* a través de las decisiones que adopte.

Otro factor limitante de la eficacia de los *grupos de presión* es que las personas que los integran pertenecen a otros grupos, ello hace que su lealtad a cada grupo del que participan sea una lealtad parcial y condicional, dependiendo la mayor o menor lealtad de la importancia de los propósitos del grupo de presión para la vida de sus integrantes. Finalmente, la compatibilidad o incompatibilidad de los intereses del grupo con los valores predominantes de la sociedad respectiva, constituye un elemento que puede favorecer o limitar la eficacia del grupo de presión.

VI. El reconocimiento y rol asignado a los *grupos de presión* por el ordenamiento jurídico-político

La regulación de los *grupos de presión* por el ordenamiento jurídico se desarrolla en los *regímenes políticos* contemporáneos durante el siglo XX. Especialmente se desarrolla con posterioridad al término de la Segunda Guerra Mundial.

Esta regulación ha tomado distintas orientaciones, las principales son la orientación norteamericana, la orientación europea de la *democracia* consociativa y la orientación europea de la institucionalización de los *grupos de presión* en consejos económico-sociales.

1. La orientación norteamericana consiste en institucionalizar, regular la acción de los *grupos de presión* y establecer límites a su accionar. Ejemplo de ello son los Lobbies cuya función de lobbying fue regulada jurídicamente y definida en sus marcos de actuación por la Federal Regulation of Lobbying Act o ley La Fallette Moroney de agosto de 1946, complementada por otras medidas posteriores.
2. La orientación europea de la *democracia* consociativa que prevalece en los países escandinavos y en Austria, tiene como base fundamental el acuerdo trilateral, gobierno, trabajadores y empresarios, para diseñar la política económica que, luego de ser aprobada por consenso, regirá en los distintos países mencionados.
3. La orientación europea de los Consejos Económico-Sociales. Esta orientación tiende a encausar la participación de los *grupos de presión* en órganos consultivos, representativos de los diversos grupos organizados de carácter económico y social, teniendo funciones de consulta, debate, concertación y evaluación, en distintos grados según los países. Estos consejos están establecidos en la Constitución Política del Estado como es el caso del Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo de Italia y el Consejo Económico y Social de Francia; en otros países están establecidos a nivel infraconstitucional como en el caso de los Países Bajos y Luxemburgo.

Estos consejos se han desarrollado dentro de países africanos como Alto Volta, Camerún, Gabón, Mauritania y Togo, con distintas modalidades en diferentes contextos políticos: En algunos países europeos encontramos también las fórmulas de las Asambleas Económicas como

una forma más plena de integración de los grupos de interés sectoriales, ya que tales asambleas se sitúan al lado de la asamblea de *representación política* clásica.

Así, el parlamento se integra por una cámara representativa de intereses y otra elegida con criterios político-territoriales tradicionales. Es el caso de Yugoslavia, Irlanda y el Lander de Baviera, entre los más destacados. En el caso de Yugoslavia, el parlamento se integra con cinco cámaras, tres de las cuales están integradas por representantes de organizaciones sindicales, cooperativas y otros organismos pertenecientes a cada una de las ramas de actividad (el Consejo Económico, el Consejo Cultural y Educacional, y el Consejo de Asuntos Sociales y Salud).

En el caso de Irlanda, el Senado tiene una representación con base económica, técnica y cultural. De sus 60 integrantes, 43 son elegidos por los representantes de los diferentes estratos socio-económicos: cultura, industria, agricultura, administración pública y trabajadores; 6 son elegidos por las universidades y 11 son designados por el Primer Ministro.

El Senado en el Lander de Baviera está integrado también por 60 miembros: 11 representan a los sindicatos; 11 representan a la economía agrícola y forestal; 5 a la industria y el comercio; 5 a la artesanía, 4 a las corporaciones liberales; los restantes corresponden a municipios y asociaciones de municipios, comunidades religiosas.

En América Latina ha existido una tendencia a desarrollar las orientaciones europeas tanto de concertación social como de consejos económico-sociales. Estos últimos, sobre todo, en el cono sur del continente, en Argentina (Herrera, Enrique: Los Consejos económico-sociales. Ed. Eudeba, Argentina, 1972) y en Chile (Consejo Económico y Social establecido en 1983), aun cuando este último no es representativo en términos objetivos, al menos en la parte correspondiente al sector laboral.

Por otra parte, en varios países latinoamericanos se han desarrollado instancias de consulta con los grupos de interés afectados, sobre las decisiones que deben adoptarse por el parlamento o por el gobierno.

Vocablos de referencia:

Opinión pública

Poder

Bibliografía:

- Bidart Campos, Jorge: *Derecho Político*. Ed. Aguilar. Buenos Aires, Argentina, 1967.
- Chantebout, Bernard: *Droit Constitutionnel et Science Politique*. Ed. Económica. Paris, Francia, 1979.
- Claeys, P.H.: *Groupes de Pression en Belgique*. Ed. de l'Université de Bruxelles, Bélgica, 1973.
- Conidec, P. F.: *Les Systemes Politiques Africains*. Ed. Lgdi. 2 Tomos. París, Francia, 1971-1974.
- Dahl, Robert: *Análisis Sociológico de la Política*. Ed. Fontanella S.A. Barcelona, España, 1968.
- Debbasch, Charles y Pontier, Jean Marie: *Introduction a la Politique*. Ed. Dalloz. Francia, 1982.
- Dowse Robert y Hughes John: *Sociología Política*. Alianza Editorial, Cuarta Edición. Madrid, España, 1982.
- Ecckestein, H.: *Pressure Groups Politics*. Alfen & Union. 1960.
- Ehrlich, S.: *Le Pouvoir et les Groupes de Pression*. Ed. Mouton. Paris, Francia, 1971.
- Ehrman, H. W.: *Interest Group on four Continents*. University of Pittsburg Press, 1964.
- Finer, S.: *The Anonymous Empire*. Ed. Pali Malf. Segunda Edición, 1966.
- Herrera, Enrique.: *Los Consejos Económico-Sociales*. Ed. Eudeba. Argentina, 1972.
- Key, Vladimir.: *Política, Partidos y Grupos de Presión*. Ed. del Instituto de Estudios Políticos. Madrid, España, 1962.
- Ladriere, Jean.: *Introduction a une Etude des Groupes de Pression*. Ed. Res Pública. Bélgica, 1962.
- La Palombra, J. y Weiner, Myron: *Political Parties and Political Development*. Princeton University Press. Boston, 1966.
- Lavroff, D. G.: *Les Systemes Constitutionnels en Afrique Noire*. Ed. Pédone. Paris. 1976.
- López, Mario Justo: *Introducción a los Estudios Políticos, Volumen II*. Ed. Depalma. Buenos Aires, Argentina, 1983.
- Meynaud, J.: *Nouvelles Études sur les Groupes de Pression*. Cahier F.N.S.P. Ed Armand. Colin. Francia, 1962.
- Moddie, Graeme y Studdert-Kennedy, Gerald: *Opiniones Públicas y Grupos de Presión*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1975.
- Nogueira, Humberto y Cumplido, Francisco: *Las Fuerzas Políticas*. Ed. Ichen. Santiago, Chile, 1986.
- Roberts, G. K.: *Political Parties and Pressure Groups In Britain*. Weindenfeld and Nicolson. Londres, 1970.
- Sánchez Agesta, Luis: *Principios de Teoría Política*. Ed. Nacional. Madrid, España, 1979.
- Schartzenberg, R.: *Sociologie Politique*. Ed. Montchrestein. Francia, 1978.
- Silva Bascuñán, Alejandro: *Derecho Político*. Ed. Jurídica. Santiago, Chile, 1968.

Humberto NOGUEIRA ALCALÁ